

市町村義務教育費国庫負担金の成立

鵜 川 多 加 志

はじめに

一 第一次大戦と市町村財政の変質

一 地方経費膨張と財源の窮乏

二 市町村財政の不均衡化

二 義務教育費と市町村財政

一 義務教育費の膨張と無償化

二 無償化と市町村財政不均等の増幅

三 市町村義務教育費国庫負担金の成立

一 成立過程

二 負担金の目的の二重性

三 負担金の配当と使途

四 中央集権的地方財政構造の再編成と負担金の役割

はじめに

本稿の課題は、大正七（一九一八）年に成立した市町村義務教育費国庫負担金を対象として、この負担金が特定補助金であ

市町村義務教育費国庫負担金の成立

りながらなぜ財政調整金性格をもつに至ったかをできるかぎり実証的に明らかにすること、また、この負担金の二重性格の形成が、明治憲法体制下で成立した「官治的」・「画一的」な明治地方財政制度の中央集権的構造の再編成過程において、果たした役割を明らかにすることにある。

一 第一次大戦と市町村財政の変質

一 地方経費膨張と財源の窮乏

日露戦後の明治末期から第一次大戦に至る大正前期にかけた時期は、わが国の地方財政史における一つの「転換期」であった。

周知のように、明治二一、二三年に成立した明治地方自治制、その物的基礎である地方財政制度は、「上から」の官製の制度として、(一)国政事務の市町村分任制、(二)国家財源の擁護、

市町村義務教育費国庫負担金の成立

という枠をはめられ、その財政上の構造も、当初から、経費面における国政委任事務費の優位、収入面での地方自主税源の涸渇を特徴としていわゆる「官治的・一画的」な中央集権構造となっていた。しかもこの「官治性」は早産児だった明治地方自治制の薄弱な「自治性」を育成指導する「後見人的」役割をもち、両者は本質的に対立するものではなく、補充的な関係にあったとされている。⁽¹⁾このような成立期の地方財政構造をここでは「明治的中央集権構造」と名付けておこう。

明治末から第一次大戦期は、大戦による経済の飛躍的發展をみて、日本資本主義が独占資本段階へ早熟に移行する時期でもあった。⁽²⁾この過程のなかで、地方財政は、日露戦後の「戦後経営」にみられる国家財政の帝国主義的な積極政策の矛盾の影響をうけて、未曾有の窮乏化の様相を呈し、しだいにその財政上の構造を変質させていった。地方財政の「明治的中央集権構造」は、こうした地方財政の現実の構造的変化に適合しないものとなっていたのである。

日露戦後、国家財政は軍事費の激増を中心に急膨張したが、⁽³⁾地方財政の膨張はそれをはるかに凌駕するものだった。いま、国家財政と地方財政の増加指数を比べると、第一表にみるように、地方歳出は、日露戦後の一九〇七（明治四〇）年を基準に一二年には一・六倍の伸びを示し、第一次大戦を経て二二年には六・三倍にも拡大した。これに対して、国家財政は同期間に二倍強の膨張に留まっており、このため二二年には、地方歳出

第1表 国家財政と地方財政の歳出比較

（単位；千円）

	中央財政一般会計 (I)	伸 び	地 方 歳 出 (II)	伸 び	II/I (%)
1907	602,401	100	207,077	100	34.1
1912	593,596	99	336,475	162	56.7
1917	735,024	122	387,803	187	52.7
1922	1,429,690	237	1,309,103	632	91.6

（備考）『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社、1926年、より算出。

の規模が国家財政（一般会計）に迫る水準に達した。

このような地方財政膨張の原因は、日露「戦後経営」にみられる国家財政の積極政策により、軍事費、植民地経営費、産業助成費、社会政策費などが膨張していく過程で、とくに産業助成費（勸業費等）や社会政策費（社会事業費、衛生費等）のうちの多くが、特別立法や国庫補助金の支出によって、地方財政、特に市町村財政に国政委任事務として委譲されていったことによるといえる。一九〇七年度における地方歳出総額二億七〇七万円のうち、市町村歳出額は一億三〇七一万円（地方歳出総額に占める割合、六三・一％）を占めたが、二二年度には約六・四倍も急伸して、八億四二九七万円（六四・四％）に上った。なかでも市財政の膨張が同期間

第2表 市町村歳出費目別構成比の変化

(単位：千円，%)

	市				町 村			
	1907 M40	1912 T 1	1917 T 6	1922 T 11	1907 M40	1912 T 1	1917 T 6	1922 T 11
教 育 費	9,307 (19.6)	12,385 (11.8)	14,863 (12.6)	60,793 (15.7)	35,030 (42.1)	50,396 (41.3)	57,573 (40.0)	188,664 (41.4)
土 木 費	8,272 (17.4)	4,828 (4.6)	5,175 (4.4)	28,503 (7.4)	8,303 (10.0)	11,826 (9.7)	11,321 (7.9)	41,759 (9.2)
衛 生 費	3,127 (6.6)	15,372 (14.6)	13,458 (11.4)	57,611 (14.9)	3,257 (3.9)	4,577 (3.7)	5,831 (4.0)	18,705 (4.1)
勸 業 費	177 (0.4)	205 (0.2)	235 (0.2)	1,297 (0.3)	797 (1.0)	937 (0.8)	921 (0.6)	3,144 (0.7)
社 会 事 業 費	89 (0.2)	325 (0.3)	407 (0.3)	8,111 (2.1)	47 (0.1)	125 (0.1)	126 (0.1)	867 (0.2)
電気・ガス事業 及都市計画費	— ()	3,040 (2.9)	38,590 (32.7)	108,423 (28.0)	— ()	— ()	232 (0.2)	1,382 (0.3)
庁 費	3,192 (6.7)	4,666 (4.4)	5,267 (4.5)	17,229 (4.4)	16,603 (20.0)	22,208 (18.2)	26,296 (18.2)	73,396 (16.1)
警 察 費	323 (0.7)	366 (0.3)	482 (0.4)	1,373 (0.4)	721 (0.9)	1,198 (1.0)	1,704 (1.2)	5,560 (1.2)
公 債 費	4,115 (8.7)	12,799 (12.2)	26,201 (22.2)	51,583 (13.3)	3,240 (3.9)	5,891 (4.8)	3,404 (2.4)	9,961 (2.2)
そ の 他	18,935 (39.8)	51,313 (48.7)	13,412 (11.4)	52,651 (13.6)	15,177 (18.2)	24,997 (20.5)	36,698 (25.5)	111,962 (24.6)
合 計	47,537 (100)	105,299 (100)	118,090 (100)	387,573 (100)	83,175 (100)	122,155 (100)	144,106 (100)	455,400 (100)

- (備考) 1. 前掲書『明治大正財政詳覧』より算出。
 2. () 内の数値は、歳出に占める費目別割合を示す。

に八倍強に及び顕著であつた。⁽⁴⁾

さて、市町村財政のこの時期における経費動向を主要なものについてみたのが第二表である。一見して明らかのように、市財政と町村財政では経費膨張の要因にはっきりした違いがみられる。まず市財政をみると、これまでの主要経費、教育費、土木費、庁費、警察費等は、一九〇七年以降比重低下の傾向をみせているのに対して、電気・ガス事業費及都市計画費、衛生費等の、いわゆる都市的経費は逆に著増している。一九〇七年と二二年の比較で、前者の合計は四四・四%から二七・九%へ低下し、後者、都市的経費は同期間に六・八%から四五・〇%へと急伸して、その地位が逆転した。都市的経費のなかでも電気・ガス事業及都市計画費の伸びが著しく、一九一七年には市歳出の三分の一をこの費目が占めている。⁽⁵⁾これに呼応して増えた公債費は、この時期の市営公益事業の展開にもとづく起債の増加による。市財政は、第一次大戦を境として都市化の特徴を経費面において現わしていたといえる。

次に、町村財政をみると、教育費が圧倒的な比重を占めつづけた。この四割をこえる教育費は、後に詳しくみるように、ほとんどが地方への国政委任事務費の大宗を占めた小学校経費であつたが、これ

第3表 明治末～大正前期における税源の中央集中 (単位:千円,%)

	地 方 税 (Ⅰ)	租 税 総 額 (Ⅱ)	地方歳出総額 (Ⅲ)	I / II	I / III
1903 (明 36)	111,111	257,274	164,604	43.2	67.5
1906 (明 39)	107,641	391,110	172,719	27.5	62.3
1908 (明 41)	150,565	473,201	236,220	31.8	63.7
1913 (大 2)	189,927	559,407	327,177	34.0	58.1
1918 (大 7)	282,028	801,321	504,688	35.2	55.9

(備考) 前掲書『明治大正財政詳覧』より算出。

は、町村財政が国家による義務教育政策の重圧に苦しめられていたことを意味する。また、市財政とは対照的に都市的経費が一九二二年においても五割に満たなかったところに、町村財政の農村財政としての特色がみられる。

こうして日露戦後から第一次大戦期にかけて、市町村財政は、市では都市的経費の著増をみ、町村では小学校経費が過半を占めて、都市財政と農村財政のちがいを大きく示すことになった。

では、収入面ではどうなっていたであろうか。国家財政の帝国主義的積極政策は地方歳入面にも著しい変化をもたらしたが、なかでもいわゆる「税源の中央集中化」傾向が最たるものだった。第三表にみるように、地方税収入の租

税総額に占める割合は日露戦争を境に急激に低下し、その後も三〇％台を低迷している。これは、一九〇四(明治三七)年三月戦時増税策として制定された「非常特別税法」第二条に地方税制限ニ関スル規定が設けられ、国税附加税への課税制限が嚴重となったことに起因する。しかも、この制限規定は、戦後、「地方税制限ニ関スル法律」(一九〇八年三月)により恒久化され、ここに地方税源に嚴重な統制をくわえる国税附加税制度の確立をみた。⁽⁶⁾この制度の確立は、国が経費膨張にみあう収入を確保するために地方課税を厳しく制約する、という「国家財源の擁護」の意図にそうものであった。だが、国家財政よりも膨張の急だった地方財政、特に市町村財政は、このような制約をこえて、歳入不足のはけ口を国税附加税外に求めることになるのである。

明治末から第一次大戦期における市町村歳入構成の推移をみたのが第四表である。

まず、市財政についてみると、租税収入の構成比は低く、税外収入が歳入の約八割を占めた。なかでも使用料・手数料および公債の占める地位がきわだつて高いが、これは都市公営事業の展開によるものだった。明治末期の公債収入の比重増は、この時期にあいついで開始された市営事業の資金調達をもつばら起債に依存したためであり、事業の軌道にのる大正期には、使用料・手数料収入が急増した。しかし、税収入にみるべきものがなかったため、以後の事業拡張資金や増大する一般行政費を

第4表 市町村歳入構成の推移

(単位；%)

		市				町 村			
		1907 (明40)	1912 (大1)	1917 (大6)	1922 (大11)	1907 (明40)	1912 (大1)	1917 (大6)	1922 (大11)
税 収 入	地 租 附 加 税	0.7	0.8	0.7	0.8	11.1	10.5	8.4	7.9
	営 業 税 附 加 税	3.2	2.6	2.0	5.4	1.1	1.3	0.9	2.4
	所 得 税 附 加 税	2.7	2.0	3.3	3.0	1.4	2.0	2.4	2.2
	戸 数 割 附 加 税	3.2	2.0	1.6	1.5	41.9	46.6	44.8	37.5
	家 屋 税 附 加 税	6.5	4.1	3.4	2.7		0.7	1.2	1.5
	雑 種 税 附 加 税	—	0.0*	1.5*	2.8*	—	—	3.4	5.7
	そ の 他	10.3	4.8	4.5	4.5	6.5	6.0	3.2	2.6
	税 収 入 計	26.6	16.3	17.0	20.7	62.0	67.3	64.3	59.8
	財 産 収 入	2.4	1.3	1.7	1.4	4.0	3.3	5.1	3.1
	使 用 料・手 数 料	6.4	14.0	22.2	20.3	0.8	1.6	2.8	2.0
税 外 収 入	補 助 交 付 金 (うち道府県及郡補助金)	4.8	2.4	2.2	2.3	5.4 (一)	5.8 (3.8)	6.1 (2.9)	7.1 (3.4)
	寄 附 金	1.0	0.4	0.9	0.8	5.8	4.4	4.1	4.4
	公 債	20.8	18.0	32.9	21.0	5.6	2.6	1.9	4.8
	そ の 他	38.0	47.6	23.1	33.7	16.4	15.0	15.7	18.8
	税 外 収 入 計	73.4	83.7	83.0	79.3	38.0	32.7	35.7	40.2

- (備考) 1. 出所；前掲書『明治大正財政詳覧』より算出。
 2. 税収入欄「その他」には、鉱業税附加税、道府県営業税附加税、特別税段別割が含まれ、税外収入欄「その他」には、財産売却却、前年度繰越金等が含まれる。
 3. 表中*印には、北海道水産税が含まれる。なお、道府県独立税である雑種税と北海道水産税については、前者が大正1年に、後者は大正2年に市町村による附加課税が認められた。

賄うために公債依存度を高めていかざるを得なかった。こうして市財政は、一九一七年には歳入の約三分の一を公債に依存する状態に陥り、極度の借金財政化を余儀なくされた。

次に、町村歳入の変化をみよう。市とは対照的に租税収入が六割台の圧倒的な比重を占め、ほかに財産収入・補助交付金(地方団体間の財源調整としての補助金が大半を占めている)・寄付金も一定の割合を占めた。租税収入のうちでは、国税の過半を占める地租の町村附加税の構成比はしだいに低下し、これに対し、地方独立税である戸数割附加税が全歳入の四割強を占めた。この割合は、税収比率の高い町村税収入の実に六〇七割に相当したのである。主として農民階層の負担になるこの戸数割課税は、納税主体、課税標準および賦課方法などについてなら統一基準がなく府県の自由裁量に委ねられていた。しかも、その賦課徴収にあたって市町村の大部分が「見立割」課税方式に拠つたため前近代的な人頭税的性格をおびて公正を欠くことが多く、各地で租税の滞納をひきおこしたり、賦課をめぐる農民訴訟を多発させるなど、村落

市町村義務教育費国庫負担金の成立

内の紛争を招く原因ともなった。⁽⁷⁾ 国税附加税に嚴重な制限がくわえられていた状況下では、町村財政は、主として、いわば「得体の不明瞭なままに放置せられてあつた」⁽⁸⁾ 地方税戸数割附加税の乱徴に財政運営の活路を求めざるをえなかつたのである。

だが、こうした「得体の不明瞭な」戸数割附加税の乱徴は、明治地方財政制度下で「国家財源の擁護」という要請により確立された国税附加税制度（地方課税制限制）を形骸化することになり、国家税源を涸渇の危機に陥れるというジレンマを生むことになった。

二 市町村財政の不均等化

明治末から第一次大戦期における市町村財政の変質過程には、いま一つ重要な特徴があつた。冒頭にも述べたように、日本資本主義はこの時期に独占資本主義段階へ移行し、重化学工業の發展、都市への人口集中の進展等をみたが、それに伴つて、都市と農村の対立を軸とする、地方財政（市町村財政）の独占段階における不均等化傾向も顯著となり始めた。⁽⁹⁾

まず、重化学工業の展開を軸とする地域経済の不均等化について大まかにみておこう。

日露戦後、重化学工業部門においてようやく民間資本の活発な起業をみたものの、なお資本主義發展の中核は軽工業資本に占められていた。⁽¹¹⁾ だが、第一次大戦勃発を契機に日本経済は飛躍的發展をとげ、重化学工業も急速に發展した。

第5表(A) 生産量指数

	全生産物	工業製品	鉱産物	農産物
1909 (明 42)	74.7	64.2	71.4	95.3
1913 (大 2)	100.0	100.0	100.0	100.0
1919 (大 8)	148.5	175.1	140.0	123.5

- (備考) 1. 出所：森喜一『日本労働者階級状態史』三一書房，1961年，p. 218。
2. 原資料：名古屋高等商業学校産業調査室『本邦生産量指数総覧』

(B) 部門別工業生産額構成比

	全産業	食料品	紡織	化学(I)	金属(II)	機械(III)	ガス及び電気	I + II + III
1909	100.0	27.3	41.0	7.8	6.3	4.3	0.7	18.4
1914	100.0	22.2	43.7	11.2	3.6	7.8	1.7	22.6
1920	100.0	13.4	42.0	12.2	5.5	15.1	1.0	32.8

- (備考) 日本統計研究所『日本経済統計集』p. 31。

いま、明治末から第一次大戦期にかける生産量指数の変化をみると、第五表(A)のごとくである。全生産物の指数は一九一三年を基準に一九年には一四八・五へと大きく伸びた。その内訳をみれば、工業製品の伸びが最も急激であり、鉱産物がそれに次いだのに対して、農産物の増加率は全生産物のその半ばにも達しなかった。ここに当時の経済発展の産業別不均等性を看取することができよう。次に、工業製品について部門別生産額構成の推移(同表B)をみると、軽工業の中心をなす紡織部門は相変らず四割台を占めているが、化学・金属・機械をあわせた重化学工業三部門の構成比は、一九〇九年の一八・四%から二〇年の三二・八%へと、第一次大戦を境に著しく高まった。

以上のような、日露戦後、とくに第一次大戦を契機とする重化学工業の勃興および発展に伴い、農業に対する工業の優位性が確立したが、これによって、農村から都市への膨大な労働力の移動が生じ、都市人口は急増した。国勢調査実施(大正九年一〇月)前はやや厳密性を欠くが、市部人口は一八九八(明治三二)年の一四三九万人から一九一八(大正七)年の三一〇二万人へと二・二倍に増え、市の数も同期間に五二市から七九市へ拡大した。また第一回国勢調査では、いわゆる六大都市のほかに人口一〇万を超える都市が一〇市を数えた¹²⁾。

しかし、大都市への人口集中よりさらに著しいのは、大都市への富および所得の偏在であった。第六表にみるように、第三

市町村義務教育費国庫負担金の成立

第6表 6大都市の第3種所得金額 (単位;千円)

	全 国 (I)	6大都市 (II)	II/I (%)
1914 (大 3)	662,589	134,046*	20.2*
1918 (大 7)	1,018,070	288,783*	28.4*
1923 (大 12)	3,120,722	817,325*	26.2*
1926 (昭 1)	2,731,225	817,748	29.9

- (備考) 1. 全国の第3種所得金額は、大蔵省『主税局統計年報書』に拠る。
 2. 6大都市の金額は、各税務監督局『税務統計書』に拠ったが、大正期については、名古屋税務監督局の統計は大正11年度分しか見出しえず、したがって大正期の6大都市第3種所得金額には名古屋市の分が含まれていない(表中*印)。同市の大正11年度、昭和1年度の全国額に占める割合がほぼ2%であること(大正11年、昭和1年兩年度の、名古屋市の第3種所得額は、それぞれ、59,633千円、59,654千円。名古屋税務監督局『税務統計書』大正12年度、大正15年度に拠る。)から推して、大正7年には、6大都市第3種所得額のシェアはほぼ昭和初期の水準にあったと推測できる。

第7表 直接国税の地方分布状況 (大正6年度)

地 方 別	直 接 国 税 額 (円)	直接国税総額に対する割合 (%)
青 岩 森 手 田 京 川	1,445,236	0.7
岩 秋 森 手 田 京 川	1,529,875	0.8
秋 東 森 手 田 京 川	2,342,302	1.2
東 神 奈 梨 知 都 阪 庫	42,712,946	21.1
神 奈 梨 知 都 阪 庫	5,731,150	2.8
山 愛 京 大 兵	1,215,435	0.6
愛 京 大 兵	7,309,031	3.6
京 大 兵	4,288,591	2.1
大 兵	25,679,223	12.7
兵	15,852,019	7.8
鳥 島 高 福 宮	1,008,612	0.5
島 高 福 宮	1,645,206	0.8
高 福 宮	1,362,491	0.7
福 宮	6,343,355	3.1
宮	1,287,282	0.6
総 計	202,100,596	100.0

(備考) 1. 大蔵省主税局編『第45回主税局統計年報書』p. 522。
 2. 税額は、大正6年度の調定済額に滞納処分引継引受を加除したもの。直接国税は、地租、所得税、営業税、釐業税、売業営業税及び取引所営業税の6種。

種所得額(年五〇〇円以上の所得で、法人所得、公社債の利子・配当所得を除く個人所得)は、一九一八(大正七)年には、その約三割が六大都市に集中していたが、これは人口の約一割強(一一・二%、『帝國統計年鑑』内閣統計局、による)の六大都市集中率と比べてはるかに高い。また、六大都市への第三种所得集中度が一九一八年に昭和初年の水準に達していることにも注意しておかねばならない。

こうした富・所得の大都市への集中にしたがって地方経済力の不均等も顕著になった。いま、各府県における直接国税額をもつて、およそその各地方における経済力の分布状況を表すものとみなし、貧富一五府県の大正六年度における直接国税額と、その全国総額に占める割合を示したのが第七表である。同表によって、直接国税額により間接的に表された経済力の分布が、府県の貧富によりいかに偏在しているかを知らることが出来る。すなわち、最富裕の東京府では、直接国税額が四二七二万円(二一・一%)に達し、最も貧困な鳥取県の税額一〇一万円(〇・五%)に比べて四二倍もの開きをみせている。

さて、地方経済のこうした不均等的発展は、市町村財政の上にとのよう反映されたのであろうか。第八表は、一人当たりの市町村税収入額の推移をみたものである。まず、市部のうちの六大都市と郡部の一人当たり税収入額を比べてみると、一九〇七(明治四〇)年では、六大都市二円九銭、郡部一元三六銭でその差は七三銭にすぎなかったが、一九二一(大正一〇)年には、前者一〇円六八銭、後者六円一三銭となり、その差も四円五五銭へと著しく拡大した。この差の拡大は大正期に著しかった。次に、六大都市以外の市部と郡部についても、一人当たり税収入額の差はある程度大きくなっている。さらに、市部のなかで六大都市とそれ以外の地方都市についてみると、一九〇七年六四銭、一二年七五銭から、二一年の二円七五銭へと四倍近く

第8表 市町村税収入の1人当たり額の推移

(単位; 人, 円)

		1907 (明治40)	1912 (大正1)	1921 (大正10)
人 口	郡 部	41,019,256	43,398,736	45,371,443
	市 { 6 大 都 市	5,005,919	5,247,113	5,479,086
	部 { 6 大 都 市 以 外	3,293,825	3,752,151	4,540,952
税 収 入	郡 部	55,936,013	89,206,966	277,915,585
	市 { 6 大 都 市	10,458,555	14,660,258	58,522,282
	部 { 6 大 都 市 以 外	4,785,397	7,637,207	35,997,037
一 り 人 税 収 入	郡 部	1.36	2.06	6.13
	市 { 6 大 都 市	2.09	2.79	10.68
	部 { 6 大 都 市 以 外	1.45	2.04	7.93

- (備考) 1. 市町村税収入額は、前掲書『明治大正財政詳覧』p.520, pp.570~77に拠る。
 2. 人口数に関しては、国勢調査実施以前の明治40、大正1年の両年度分は、「戸口調査」(本籍人口調査、明治41年、大正2年、内閣統計局『日本帝国統計年鑑』)に拠り、実施後の大正10年度分は第1回国勢調査(大正9年)に基づく数値(『日本経済統計集』日本統計研究所, p.8)を用いた。それは、6大都市税収額を算出するのに用いた『明治大正財政詳覧』「市別歳入歳出内訳表」の掲載年度に制約されたためである。そのため、人口数は、それぞれ前後1年のずれがあり、明治40年と大正1年の1人当たり税収額はやや過小評価され、大正10年のそれは過大評価されている。したがって、1人当たり税収額は、厳密な数値ではないが、1年間の人口数の変動は、税収額のそれに比べてきわめて小さく、推移傾向を読み取るための推定値としては十分だと思われる。

拡大している。要するに、わが国の市町村財政不均等は、第一次大戦期を境として次第に顕著となり、大都市、地方新興都市、農村部の三者間で進行していったが、なかでも、都市と農村の対立を反映して、大都市と、その近郊町村を含む貧窮町村間における財政不均等がきわだっていたといえる。

かくして、明治末から第一次大戦期にかける一九一〇年代において、わが国の地方財政とりわけ市町村財政は、国家財政による帝国主義的積極政策の矛盾の反映として、一方における、国政委任事務費を中心とした地方経費膨張と、他方における、税源中央集中策による独自税源の涸渇に狭撃されて、歳出入両面にわたる構造的変容を遂げようとしていたが、とくに、町村財政における戸数割附加税の乱徴は、明治地方財政制度の基本枠組みを実質的に崩壊させるという危機をもたらした。他面では、独占段階において顕著となる地域経済の不均等発展に伴って市町村財政が不均等化し、地方財政の「画一的」な「明治的中央集権構造」は、その実状に適合しないものとなっていた。つまり、市町村財政の都市財政と農村財政への分化や戸数割課税をめぐる紛争などにみられるように、明治地方財政制度の「官治的」性格がその「自治的」性格と対立するに至って、この「官治性」が当初もっていた、「自治性」を育成指導するという「後見人的」役割は、すでにその歴史的使

市町村義務教育費国庫負担金の成立

命を終えていたといえる。

今や、地方財政の「明治的中央集権構造」は、これまでみたような市町村財政の構造的変質に対応すべく、根本的な修正を迫られていたのである。

(1) 藤田武夫『日本地方財政制度の成立』岩波書店、昭和十六年、一七七―一八〇頁。

明治地方財政制度にはめられた二つの基本枠組みのうち、行論上重要となる、第二の「国家財源の擁護」について、藤田博士の「市制町村制理由」による証拠づけを引用しておく。「市町村ノ経済ハ、之ヲ汎論スルトキハ一個人ト同一ノ權利ヲ有スルモノニシテ、市町村ハ自ラ其経済ヲ管理スルノ専權アリト謂フ可シ。而シテ之ニ二様ノ制限アリ、第一、市町村ノ資力ハ大ニ国家ノ消長ニ關係アルヲ以テ、政府ハ須ク此点ニ注意セサル可カラス。第二、政府ハ市町村ノ経済ヲ以テ国ノ財政ニ抵触セサラシメ、之カ為メニ国ノ財源ヲ涸セサランコトヲ務メサル可ラス。」(同上書、一八五頁。)

(2) 日本資本主義の独占資本段階への移行期を日露戦後(一九〇七年恐慌後)から第一次大戦にかける時期とすることは、現在では通説をなしているといえる。たとえば、梶西光速・加藤俊彦・大島清・大内力『日本資本主義の発展』(Ⅲ、東京大学出版会、一九五九年)は、「日清戦争前後の時期に産業資本の確立期をむかえた日本の資本主義は、日露戦争に勝利をさせたのち、一九一〇年代にはいると、いち早く、早熟的に独占資本段階への移行を開始した。」(同上書、四六一頁。)と述べている。しかし、帝国主義の成立時期については諸説があり、見解の一致をみていない。主要な見解として

第9表 費目別国家経費の膨張

(単位: 百万円, %)

	軍 事 費	植 民 地 費	社 会 政 策 費	産 業 助 成 費	公 債 費	行 政 費	計
1900	134 (45.7)	0 (0)	4 (1.5)	15 (5.1)	35 (11.9)	105 (35.7)	293 (100.0)
1905	164 (39.0)	8 (1.9)	13 (3.1)	7 (1.7)	52 (12.3)	177 (42.0)	421 (100.0)
1910	185 (32.5)	13 (2.3)	28 (4.9)	17 (3.0)	172 (30.2)	154 (27.1)	569 (100.0)
1915	207 (35.5)	13 (2.2)	34 (5.8)	14 (2.4)	123 (21.1)	192 (32.9)	583 (100.0)
1920	716 (52.6)	13 (1.0)	56 (4.1)	32 (2.4)	95 (7.0)	448 (32.9)	1,360 (100.0)

(出所) 武田隆夫、遠藤湘吉、大内力『再訂近代財政の理論』時潮社、1963年、p. 105。

は、(一)政治的要因を重視し、産業資本の確立と帝国主義の同時的転化を主張する説(一九〇〇年―一九〇七年頃)(山田盛太郎『日本資本主義分析』岩波書店、一九三五年)、(二)国際的契機を強調する説(一九〇〇年(井上清『日本帝国主義の形成』岩波書店、一九六八年)、(三)経済的要因(独占資本の成立)を重視する説(一九〇七年―一九二〇年頃(梶西光速『日本帝国主義の成立』矢内原忠雄先生還暦記念論文集『帝国主義研究』下、岩波書店、一九五九年所収)などがある。確かに、後進国とし

て、政治的（上からの）要因、國際的（外からの）要因に規定されて資本主義的發展を遂げてきた面もつよいが、やはり、『帝國主義論』（レーニン）の基本規定に照らしてみるとき、独占資本の成立を主要なメルクマールとすべきだと思われる。

(3) この時期における国家財政の一般会計経費の費目別動向をみたのが第九表である。これによると、この時期の経費のうち、最も重要な部分を占めたものが軍事費であることは一見して明らかであろう。なお、この他に一九〇三年一〇月から一九〇七年六月までの間には、「明治三七・八年臨時軍事費特別会計」による一億八千四百万円に及ぶ臨時軍事費の支出があった（『明治大正財政詳覧』、四九八頁）。このうち一般会計からの繰入分一億八千四百万円は重複勘定になるため差引かなければならないが、残額一億二千六百万円を同表に加算すれば、日露戦争以後の、軍事費の比重はきわめて大きなものだったといえよう。

(4) 前掲書『明治大正財政詳覧』東洋経済新報社、一九二六年、五一八～一九頁。

(5) わが国の公営公益事業は、市制成立後ほとんど水道事業を中心にして比較的はやくから成立していたが、市街電車事業や電気・ガス事業を含めて公益企業の実質を備えるのは日露戦後であり、市営公益企業の本格的展開は、市営電車事業が活発化する第一次大戦期以降であった（『竹中竜雄「日本公企業成立史」大同書院、一九三九年、参照）。また、このような市営公益事業の発展にともなう、財務会計上も普通経済（一般会計）特別経済（特別会計）の分離傾向がより、明治四四年の市制改正にあたって、「継続費」や「特別会計」の規定も設けられた。

市町村義務教育費国庫負担金の成立

(6) 藤田武夫『日本地方財政發展史』河出書房、一九四九年、一二八～四七頁。

(7) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第一四卷、地方財政、一三頁。

なお、この時期の町村財政における戸数割課税の展開については、最近の坂本忠次氏の研究（『明治末町村財政における戸数割課税の展開(1)・(2)』、岡山大学『経済学会雑誌』第六卷三・四号、第七卷一号所収）に詳しい。

(8) 田中広太郎『地方財政提要』良書普及会、一九二四年、七九頁。

(9) 戦前期日本では、「都市と農村の対立」は欧米諸国に比べて財政上問題化されにくい事情もあった。それは、農村共同体が都市を補充し都市問題を農村に還元するという、いわゆる「都市問題の農村還元方式」（宮本憲一『日本の都市問題』筑摩書房、一九六九年、二二頁参照）の存在である。そのため、都市問題は戦前あまり脚光をあびず、地方財政問題の主役は農村財政問題であった。だが、この農村財政の重大問題化は、一面では、都市と農村の対立のせめられた反映とみることができよう。本稿では、こうした農村財政問題への対策の一環として、市町村義務教育費国庫負担金制が利用されていく側面を明らかにすることも、一つの課題としている。

(10) 地方財政の不均等化傾向については、従来の研究では、わが国における地方財政調整制度の本格的成立の根拠を明らかにするという意味からも、その不均等の激化する、国家独占資本主義段階への移行期、昭和恐慌期以降がもっとばら対象とされてきた（藤田武夫『地方財政調整制度の研究』帝國地方行政学会、一九四八年、島恭

市町村義務教育費国庫負担金の成立

彦『現代地方財政論』有斐閣、一九五一年。しかし、昭和初期以降の地方財政不均等激化に比べて「段階差」があるとはいえず、すでに独占段階への移行期・確立期にあった日露戦後から第一次大戦期にあっても、地方財政不均等それ自体は顕在化してきており、それ以前とは段階を画していた。したがって、市町村財政の変質過程にみられる一つの特徴として、この時期の地方財政不均等化の様相とその程度を分析しておく必要がある。

(11) 川合一郎・木下悦二・神野璋一郎・高橋誠・狭間源三編『講座日本資本主義発達史論』第二巻、日本評論社、一九六八年、四頁。

(12) 柴田徳衛『現代都市論』東京大学出版会、一九六七年、九三・九四頁。

二 義務教育費と市町村財政

一 義務教育費の膨張と無償化

周知のように、日本資本主義は、西欧先進諸国の帝国主義段階への移行期にその歩みを開始したので、当初から「富国強兵」・「殖産興業」政策による上からの急激な資本主義化を至上命題としたが、こうした政策の人的担い手を養成するために、義務教育制度もまた早くから成立した。だが、上からの急激な制度化の常としてその定着は遅かった。

一八七三（明治六）年の学制発布以降、明治政府は「邑ニ不学ノ戸ナク家ニ不学ノ人ナカラシメン」という学制の理想を掲げて義務教育の普及を唱えてきた。そして、明治一九年に制定された小学校令で普通教育の義務制が一応制定された。⁽¹⁾しかし、

義務教育制の成熟の度合を示す指標とされる実質就学率は、第一〇表にみるように、明治二〇年代前半に至るまで三割前後を推移し、その実効はあまりなかった。明治二一、二三年の市制町村制および府県制公布による地方自治制度の確立をみて、同二三年小学校令が全面的に改正される。これにより、義務教育課程となった尋常小学校の設置が市町村に義務づけられ（同令第二五条）、その費用の市町村負担が明定された（同第四三条）。ここに日本近代公教育制度の形式がひとまず確立された。しかし、第一〇表に示されているように、明治二〇年代後半期においても実質就学率はようやく五割の水準に達しているにすぎない。制度の形式的整備とは裏腹に内容は依然として乏しかったといえる。これは、義務教育普及に不可欠の「無償化」が実現されていないことに起因していた。元来、「義務教育は論理的に無償教育（*gratuitous education*）」と結びついている。しかざれば、それは正しくなく、運転もできない。論理的には、無償教育と同時に開始されなければならない⁽²⁾のである。わが国でも、この時点ですでに文部省は、一〇年後には授業料の全廃を期していた⁽³⁾。

こうして、一九〇〇（明治三三）年の小学校令改正により、「市町村立尋常小学校ニ於テハ授業料ヲ徴取スルコトヲ得ス」（同令第五七条）とされて、義務教育の無償制が原則的に確立された。この義務教育の原則的無償化の実現によって、第一〇表にみるように、実質就学率は、明治三一年の五五・二%から

第10表 明治・大正期における就学率と出席率

	就 学 率 (A)	出 席 率 (B)	実 質 就 学 率 $C = A \times B$	$D = A - C$
明治 6	28.1	72.7	20.4	7.7
9	38.3	74.9	28.7	9.6
11	41.3	70.3	29.0	12.3
13	41.1	70.5	29.0	12.1
15	48.5	64.9	31.4	17.1
17	50.8	65.8	33.4	17.4
19	46.3	65.2	30.2	16.1
21	47.4	67.9	32.2	15.2
23	48.9	72.4	35.5	13.4
25	55.1	75.4	41.5	13.6
27	61.7	76.8	47.8	13.9
29	64.2	79.9	51.2	13.0
31	68.9	80.2	55.2	13.7
33	81.5	83.2	67.8	13.7
35	91.6	85.6	78.4	13.2
37	94.4	87.9	83.0	11.4
39	96.3	90.3	87.0	9.3
41	97.8	92.5	90.5	7.3
43	98.1	92.4	90.6	7.5
大正 1	98.2	92.7	90.9	7.3
3	98.3	93.9	92.3	6.0
5	98.6	94.6	93.2	5.4
7	98.9	93.5	92.5	6.4
9	99.0	94.5	93.6	5.4

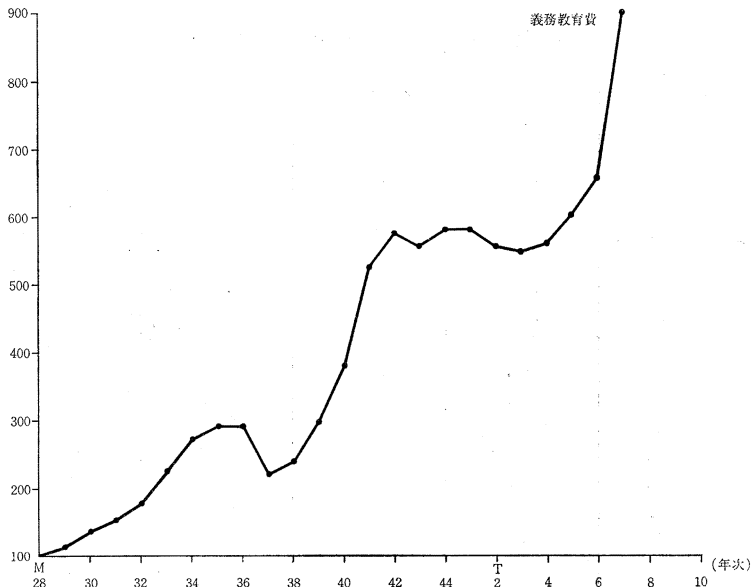
(備考) 1. [出典] 市川昭午, 林健久『教育財政』戦後日本の教育改革 第4巻, 東京大学出版会, 1972年, p. 71.

2. 出席率は、明治27年まで高等小学校を含み、以後は尋常小学校のみ。

同四一年には九〇・五%へと飛躍的に高まり、就学率と実質就学率の乖離も一〇%を割った。ここにわが国の義務教育制度はほぼ成熟期に到達した。こうした就学率の向上に勢いをえて、明治三十三年にすでに四九年に統一されていた義務教育年限も、同四〇年には念願の六年へ延長された。

以上のような、義務教育制成熟に伴う、就学率の上昇と義務教育年限の延長の相乗作用として、就学児童数は一八九五(明治二八)年の四三三万八〇六九人から、一九〇九(同四二)年には七三一万九三九九人へと約三〇〇万人も増え、小学校教員数も七万三一一八二人から一四万四五〇六人へと倍増した。その結果、小学校諸施設の拡張、校具備品費や教員俸給費等の増大をみて、義務教育費は、第一図にみるように、とくに日露戦後、急膨張した。義務教育費の膨張は、明治二八年を基準に同四

第1図 義務教育費の膨張



市町村義務教育費国庫負担金の成立

(備考) 各年次の義務教育費額は、(注5)の方法により算出し、それらを明治28年を基準年(100)として指数化した。

第11表 団体別歳出総額に占める教育費比重の推移 (%)

	地方歳出総額	府 県	市	町 村
明治 24	19.0	5.0	23.6	32.8
29	21.4	8.1	21.4	35.3
34	28.1	20.6	21.5	39.0
39	26.1	17.1	16.8	40.8
41	27.6	17.3	20.9	46.5
43	26.8	16.8	15.3	43.1
大正 1	24.1	18.0	11.0	41.0
3	23.5	16.0	14.0	38.0
5	24.5	18.0	13.0	49.0
7	25.7	16.0	15.0	42.0

(備考) 前掲書『明治大正財政詳覧』より算出。ただし、郡は除いてある。

二年には実に五・八倍にも達した。この、膨らんだ義務教育費の負担が、設置者負担原則のもとで全面的に市町村財政にかかっていたのである。

第一一表によって、地方財政の各歳出総額に占める教育費比重の推移をみると、町村では、明治三四年以降ほぼ四割前後を推移し、義務教育制が定着する明治四一年には四六・五%を占め、さらに市町村義務教育費国庫負担法成立の直前大正五年には、約五割にも及んでいる。市町村財政における、このような教育費の比重増は、他面では義務教育無償化の反映であり、「教育財政」についてみれば、支出増の一方で授業料等の収入減となる結果をともなつた。

第一二表は、市町村における義務教育費支出に占める「義務教育ニ属スル収入」（授業料等）の割合の推移を示している。これによると、収入の支出に対する割合は、義務教育制の定着した明治末期以降一〇%を割り込んでいる。この支出と収入の乖離による不足分九割強のすべてが、市町村財政一般財源からの「持ち出し」となつたのである。

二 無償化と市町村財政不均等の増幅

義務教育無償化の市町村財政に与える影響は、市と町村では対照的だった。前掲第一二表にみられるように、町村では明治三三年以降ほとんど授業料収入がないのに対し、市では比重を低下させながらも一割強の同収入を得ていた。こうした、市・町村間における無償化の影響の、あらわれ方の違いを、ここで

市町村義務教育費国庫負担金の成立

はさらに詳しく検討しておこう。

さきにも触れたように、義務教育無償の原則的、確立は、明治三三年の小学校令改正（勅令第三四四号）によりなされたが、同令の授業料無償の一般規定（同令第五七条）には、「特別ノ事情アルトキハ府県知事ノ認可ヲ受ケ市町村尋常小学校ニ於テ授業料ヲ徴收スルコトヲ得」とする例外規定が付されていた。この例外規定による授業料徴収について、「授業料ニ関スル規程」の詳細が同年公布の小学校令施行規則（文部省令第一四号）により定められた。この規則によれば、尋常小学校（尋常高等小学校尋常科はこれに準ずる）で授業料を徴収する場合、市では一カ月二〇銭以下、町村では同一〇銭以下の金額を定めて、府県知事の認可を受けるものとされた（同省令第一七四条）。また、「特別ノ事情アル」場合には、文部大臣の認可を受け期限を定めれば前条の「制限ヲ超エタル授業料ヲ徴收スルコト」もできた（第一七六条）。授業料無償に関する法的規定は以上のごとくである。

では、当時の市町村義務教育諸学校における授業料徴収の実態はどうだったのだろうか。それを一九一七（大正六）年度における学校数と児童数について道府県別にみたのが第一三表である。まず学校数についてみると、授業料徴収の割合が最も高いのは東京府で、ほぼ五割に達し、大阪府二三・三%、富山県一九%、神奈川県一四・四%、愛知県一〇・四%などが高い。児童数では、東京府六八・五%を筆頭に、大阪府三八・七%、

「義務教育ニ属スル収入」の構成比

(単位：％)

町		村				市町村
授 業 料	寄 付 金	基本財産収入	雑 収 入	道府県・郡 費補助	収 入 計	収 入 計
20.5	6.6	4.2	4.2	0.5	36.0	39.6
17.3	5.2	3.0	2.9	0.2	28.6	30.6
1.1	5.6	2.0	2.3	0.7	11.7	13.7
1.1	3.5	2.6	1.9	0.2	9.3	10.4
1.3	7.1	1.4	1.6	0.4	11.9	13.2
0.4	4.5	1.3	1.2	0.5	8.0	9.4
0.3	3.0	2.0	1.1	0.4	6.9	8.2
0.3	3.6	2.1	1.2	0.4	7.6	8.9

小学校および尋常高等小学校ニ属スル諸収入，すなわち，授業料，寄付金，基本財産収入，雑

収 の 実 態

(大正6年度)

業 料 ヲ 徴 ス ル 児 童 数 (人)				C/A (%)	D/B (%)
増 額 ノ 者	減 額 ノ 者	一部免除ノ者	計 D		
479	3,692	—	52,968	6.0	17.9
4,001	326	252	224,292	49.7	68.5
4,047	2,649	655	27,656	8.7	18.8
4,898	24,007	65	102,289	23.3	38.7
2,096	—	—	46,624	14.4	31.7
62	14,346	103	54,030	7.1	19.2
—	8,055	—	23,035	6.7	16.3
—	2,743	3	14,881	1.6	5.7
—	1,571	—	4,991	1.5	3.8
—	796	—	2,817	1.1	1.6
25	2,176	—	5,844	1.2	3.5
—	153	—	3,370	5.9	2.6
—	1,116	852	4,927	3.2	6.1
—	5,110	227	18,635	6.8	12.6
—	15,551	—	54,845	10.4	20.6
94	3,601	388	15,285	3.1	7.3
—	1,969	159	6,011	1.1	4.2
166	—	—	1,281	1.2	1.2
182	1,645	—	4,527	1.0	4.3
122	2,380	—	8,759	3.8	10.3
—	213	—	13,750	3.6	12.7
601	4,761	3,047	28,093	19.0	24.5
—	1,871	—	7,746	1.1	4.9
154	8,338	427	32,692	4.3	15.5
—	486	—	1,658	1.8	1.2
166	2,720	19	9,302	2.3	8.8
—	1,503	1,571	6,339	4.5	6.5
—	4,866	—	18,086	3.8	7.3
—	1,095	—	3,549	2.2	3.9
—	1,619	—	6,202	1.9	3.8
17,363	119,358	7,768	804,937	4.5	11.4

C各総計にはその数値を含んでいる。埼玉，山梨，滋賀，長野，宮城，福島，山形，秋田，鳥

てある。

第12表 義務教育費支出に占める

	市					
	授業料	寄付金	基本財産収入	雑収入	道府県費補助	収入計
明治29	42.4	5.1	1.7	20.8	0.1	70.7
32	31.2	3.8	1.0	7.7	—	44.4
35	12.8	5.0	0.9	7.5	0.0	26.9
38	12.4	1.4	0.7	1.2	0.1	16.5
41	14.7	3.0	0.3	1.5	0.0	20.1
44	10.6	1.4	0.3	2.9	0.2	15.7
大正3	10.8	0.5	0.5	1.3	0.4	13.8
6	10.7	1.6	0.4	1.3	0.3	14.5

- (備考) 1. 『日本帝国文部省年報』各年報により算出。
 2. 「義務教育ニ属スル収入」とは、年報の「市町村公学ニ属スル収入」中の尋常収入、道府県費補助等(但し、尋常高等学校教科授業料は含まない)である。

第13表 授業料徴収

	市町村立尋常小・尋常小学校数 A	市町村立小学校尋常科児童数 B (人)	授業料徴収校数 C	授
				定額ヲ納ムル者
北海道	1,345	295,938	81	48,797
東北	455	327,638	226	219,713
関東	392	147,284	34	20,305
中部	420	264,108	98	73,319
近畿	291	147,106	42	44,528
北陸	619	281,796	44	39,519
山梨	389	141,552	26	14,980
長野	886	260,362	14	12,135
新潟	273	132,211	4	3,420
富山	450	174,423	5	2,021
石川	567	169,082	7	3,643
福井	427	131,552	25	3,217
岐阜	349	80,300	11	2,959
愛知	442	148,105	30	13,298
三重	627	266,448	65	39,294
滋賀	487	210,742	15	11,202
京都	468	144,006	5	3,883
大阪	431	109,953	5	1,115
奈良	417	106,513	4	2,700
和歌山	287	85,214	11	6,257
徳島	391	108,515	14	13,537
香川	332	114,612	63	19,684
高松	539	157,067	6	5,875
愛媛	697	210,379	30	23,773
高知	398	135,187	7	1,172
山口	386	105,654	9	6,397
広島	220	96,835	10	3,265
岡山	555	249,349	21	13,220
広島	179	91,986	4	2,454
福岡	526	163,545	10	4,583
総計	20,418	7,079,184	926	660,448

- (備考) 1. 『日本帝国文部省第45年報』下巻 pp.104~105より算出。
 2. 表中、授業料徴収が行なわれていない以下の16県は含まれていないが、A, B, 取、島根、徳島、愛媛、高知、大分、宮崎、鹿児島。
 3. B欄、市町村立小学校尋常科児童数には、外国人及び補習科に係るものは除い

教育ニ属スル収入」の道府県別割合

(大正6年, 単位; 円)

基本財産収入		雑収入		収入計		C/A	D/B	E/A	F/B
市部	郡部	市部	郡部	市部 (E)	郡部 (F)	(%)	(%)	(%)	(%)
2,300	33,910	1,724	23,749	28,578	146,648	14.8	0.4	30.0	14.6
1,119	56,340	1,631	62,092	24,996	183,618	15.8	—	18.1	9.6
7,635	37,236	1,663	26,306	97,542	115,980	4.3	1.5	17.1	13.1
6,180	6,486	67,179	3,334	507,330	148,247	12.5	4.3	16.3	11.4
728	15,961	185	7,618	6,166	86,426	13.6	—	16.0	14.2
4,365	13,553	—	5,009	101,487	46,013	21.3	0.8	23.8	6.6
693	14,754	1,529	12,014	56,779	70,205	19.7	0.0	20.9	6.1
1,950	3,724	1,832	7,555	23,079	23,726	14.7	—	19.9	3.3
4,795	49,254	510	14,069	130,170	103,873	14.1	0.0	18.6	6.2
95	9,353	717	10,893	12,846	46,200	16.1	—	18.5	3.8
—	25,482	—	21,603	—	229,622	—	—	—	19.7
44	20,748	141	20,195	2,720	96,951	4.6	0.3	5.0	15.2
400	51,960	446	28,032	19,114	165,981	11.0	0.1	11.5	12.1
297	29,697	290	18,169	8,406	119,518	8.7	—	9.7	11.9
274	41,447	211	13,569	485	133,942	—	0.0	0.9	11.6
371	18,920	289	12,276	773	47,133	0.1	0.0	0.8	4.9
183	9,414	91	1,275	274	28,000	—	—	1.1	3.3
229	10,334	383	4,739	612	29,948	—	—	1.7	4.2
540	3,533	390	3,916	930	11,091	—	—	2.3	2.1
287	10,675	—	570	505	14,303	—	—	1.2	3.4
49,494	987,135	140,452	540,246	1,625,684	3,495,298	10.7	0.3	14.7	7.6

市町村義務教育費国庫負担金の成立

割合を全体の平均値(市 14.7%, 町村 7.6%)を基準にして, I(市一高, 町村一高), II したものであり, 義務教育費負担をめぐる市町村一般財源の「持ち出し」において, 市町村間と著しいもの(IIとIII, 但し, IIは町村の「持ち出し」が大であるが, IIIは逆に市が大であ

後者が前掲第12表に同じである。

第14表 義務教育費に占める「義務

グループ	道府県	義務教育費		授業料		寄付金	
		市部 (A)	郡部 (B)	市部 (C)	郡部 (D)	市部	郡部
I	三重	95,277	1,002,863	14,117	3,936	10,210	82,322
	新潟	137,959	1,916,177	21,846	—	400	47,007
	京都	568,919	882,555	24,307	13,182	52,928	36,064
	東京	3,121,515	1,301,311	389,155	55,662	15,119	73,109
	佐賀 (他2団体)	38,624	608,057	5,253	—	—	60,902
II	神奈川	425,816	697,473	90,789	5,750	2,857	19,368
	広島	271,837	1,149,152	53,392	53	1,165	37,044
	石川	115,956	716,531	17,047	—	2,250	9,481
	兵庫	700,735	1,662,249	98,677	420	26,188	38,388
	熊本 (他3団体)	69,311	1,225,179	11,160	—	874	20,984
III	埼玉	—	1,162,889	—	—	—	81,739
	奈良	54,795	636,594	2,535	1,702	—	51,852
	静岡	166,615	1,372,177	18,268	1,610	—	78,989
	岐阜	86,406	1,003,868	7,534	—	—	63,436
	福島 (他7団体)	56,320	1,155,931	—	90	—	72,791
IV	山形	98,606	957,365	88	131	—	13,246
	秋田	25,397	847,348	—	—	—	15,954
	島根	35,693	710,131	—	—	—	12,354
	徳島	39,883	524,519	—	—	—	3,177
	沖縄 (他15団体)	40,989	415,419	—	—	—	1,298
総計		11,222,945	46,074,585	1,196,056	135,212	174,408	1,647,372

(備考) 1. [出所]『日本国文部省第45年報』下巻より算出。

2. グループの分類は、義務教育費に占める「義務教育ニ属スル収入」の道府県別(市一高、町村一低)、Ⅲ(市一低、町村一高)、Ⅳ(市一低、町村一低)に区分不均衡が著しくないもの(ⅠとⅣ、但し、Ⅳは「持ち出し」の絶対比率が最高)を意味する。

3. 義務教育費、義務教育ニ属スル収入の算出方法は、それぞれ前者が(注5)、

市町村義務教育費国庫負担金の成立

神奈川県三一・七%、愛知、富山、兵庫、京都の諸府県も二〇%前後を記録した。なお、東京、京都、大阪の三府では、施行規則に定められた制限を超えて増額徴収された「授業料増額ノ者」も相当数いた。この統計では市郡部別数値は得られなかった。しかしそれを措いても、大都市を中心とする都市部ではかなりの高率で授業料が徴収されていること、また、いわゆる農村地方とされる諸県ではほとんど授業料が徴収されていないこと、すなわち無償化の徹底していることが明らかであろう。つまり、わが国における義務教育無償化の実施過程には、都市と農村の間に跛行性——市（都市）⁽⁷⁾ 授業料徴収の存続、町村（農村）⁽⁸⁾ 無償化の徹底——がみられたといえよう。

次に、こうした義務教育無償化の都市農村間アンバランスが市町村の「教育財政」（義務教育収支）にもたらした、地域的影響をみよう。第一四表は、大正六年度における義務教育費に占める「義務教育ニ属スル収入」の道府県別割合を市部と郡部に区分したものである。市部で同割合が高いのはⅠとⅡのグループであり、大都市と地方有力都市を含む府県であった。⁽⁸⁾ 郡部では、ほとんど授業料が徴収されておらず、総じて「持ち出し」の割合も高い。だが、この割合の比較的低いところもあった（ⅠとⅢのグループ）。これは寄付金収入が多いためである。たとえば、三重、佐賀、埼玉、奈良、静岡の諸県ではいずれも寄付金が多額だった。これに対して、地主を中心とする地方名望家層の寄付にも多くを頼れない貧窮町村（Ⅱの一部とⅣグループ）

に属し、二〇数県に及び全体の過半を占めた。）は、義務教育費のほぼ全額を各町村の一般財源からの「持ち出し」に依存せねばならなかった。要するに、義務教育無償化のアンバランス——都市 授業料徴収、農村 無償化の徹底——をめぐる市町村一般財源への圧力は、当時すでに財政力の不均等化傾向をみせていた市町村財政に対して、財政力のある市、特に大都市には弱く、財政力の弱い町村、特に貧窮町村には強く作用したのである。いいかえれば、市町村財政の一般的不均等化は、わが国における義務教育無償化過程の都市農村間アンバランスによって増幅されていたのである。

こうした、明治末から第一次大戦期にかけける市町村財政不均等の増幅が、さきにみた町村における戸数割附加税の重課やその税負担のアンバランスと重なりあって、一九一八年に成立する市町村義務教育費国庫負担金に、きわめて限定された形ではあるが、独特の機能——地方財政（市町村財政）調整機能——を付与する財政上の背景となったのである。

（１）同小学校令では、「児童六年ヨリ一四年ニ至ル八箇年ヲ以テ学齡トシ父母後見人等ハ其学齡児童ヲシテ普通教育ヲ得セシムルノ義務アルモノトス」（第三条）と規定され、初めて「義務」を明記した。だが、費用負担規定（第六、八条）では義務教育の名目とはかけ離れた授業料・寄付金が主体とされ、地方財政負担は最後の財源とされた。義務教育 無償教育の理念に照らしてきわめて不十分なものだった。

(2) ここでの無償化は、「授業料の無償化」を指している。だが、義務教育における無償制の概念は、より広義に、学校建築費・教員給与費の公費負担、教材・教具の無償、医療費・給食費・通学費の公費負担まで含め、「児童・生徒およびその保護者が、教育を受けまたは受けさせるに際して、授業料・教材費その他すべて就学に必要な費用を、直接には全く負担しない」（伊藤秀夫他五名「義務教育における無償制の発展過程」『教育学研究』第二九卷三号、三六頁）と規定する見方もある。本稿で「無償化」を授業料の無償化に限定して考察している理由は、(一)学校建築費や教員給与費は義務教育制の実施とはほぼ同時に公費負担されるのが通例だったこと、(二)戦前のわが国における無償化は授業料廃止が中心であり、教材等の無償化は問題化されなかったこと、(三)本稿の対象時期は授業料無償の原則的確立段階にあり、その完全無償段階にも達していなかったこと、による。だが、戦前のこの時期においても就学児童をもつ父兄は授業料以外に教材費、施設改善の臨時的負担等を課せられ、地方住民の実質的負担が軽くなかったことはいうまでもない。

(c) N. Hans, *The Principles of Educational policy*, 1933, p. 11.

(4) 「小学令ニ関スル意見」（明治三十三年）では、「大体ニ於テ事情ノヲ許スニ從ヒ漸次廃止ニ就クノ方針」（大久保利謙編『明治文化資料叢書』第八卷、教育篇、風聞書房、一九六一年、一九五頁）を示し、「例ヘハ現在徴収スル授業料額ヨリ年々一割ツツヲ減シ、換フルニ郡市町村ノ負担ヲ以テシテ十年ノ後ニ於テ全廢ニ至ランコトヲ期スル」（同上書、一九九頁）とされている。

(5) 義務教育費は、厳密には「市町村立尋常小学校費十市町村立尋

市町村義務教育費国庫負担金の成立

常高等小学校尋常科費」であるが、尋常高等小学校費における尋常科費と高等科費が両科を兼任する教員が多いことなどのために明確に区分しえず、したがって、統計上の一次資料としては得られない。本稿では、義務教育費の推計値を以下の方法により得た。当時の内務省調査によると「義務教育費トハ尋常小学校費全額ト尋常高等小学校費ノ八割（文部省実施調査ノ結果推測セラルル割合）トノ合計ナリ」（内務省地方局『地方教育費調査』大正五年（二月、三頁）とされていた。本稿もこれを踏襲し、「義務教育費＝尋常小学校費全額＋尋常高等小学校費×〇・八」とし、尋常小学校費、尋常高等小学校費は『日本帝國文部省年報』各年報により算出した。但し、明治二十七年以前は学校種別の費用を求めえなかったため、義務教育費は算出できなかった。また、本稿中、以後の統計表に用いられている義務教育費の推計値はすべて右の方法により算出されている。

(6) これは、当時の町村歳出のほぼ過半を教育費の一費目が占めたことを示すが、地方によってはそれ以上の割合を占めるものがあった。たとえば、文部省普通学務局『地方経済と教育トノ関係概要』（大正六年三月、一八〜二二頁）よれば、明治四一、四二の両年に道府県別町村費に占める教育費の割合が五割を超えた道府県数は、四一年に一三府県、四二年一四府県に上り、前者の最高は五七・一％（東京府）、後者は五九・七％（鹿児島県）と六割に近い状態だった。また、大正三年に町村費総額の五割以上の公学費を支出した町村数は、二四三四町村に上り、全町村数一万二〇八八の約二割を占めた。この割合を道府県別にみると、東京府一六三町村中九〇町村で五五・二％、群馬県四六・一％、和歌山県四二・九％、愛知県四〇・八％、栃木県四〇・六％、埼玉県三六・八％、長

市町村義務教育費国庫負担金の成立

野県三六・一%などが高く、都市部、農村部を問わず高かった。さらに、東京府下郡部の事例として北多摩郡の状況をみておけば、町村歳出に占める教育費の割合は、小平村六七・〇%、東村山村六五・一%、中藤村組合六三・六%、三鷹村六一・三%、武蔵野村六一・二%、立川村六〇・七%などが高く、北多摩郡合計でも五四・三%に達した（東京府北多摩郡農会編『東京府北多摩郡勢一覽』大正五年一〇月、一八四―一八頁）。

(7) 通常、義務教育の無償化を進める場合には、財源的裏付けが必要であり、財政力のあるところほど無償化しやすい関係にある。しかし、わが国では、普通教育は、自生的に発展してきたのではなく、「官治的」な地方行政制度を通じて「上から」画一的に強制されるという歴史的経過をたどったために、普通教育の義務化を実施する場合、財政力の貧困な団体（町村）ほど就学率を高めるために無償化を徹底しなければならないという状況におかれた。財政力の貧困な町村ほど義務教育の無償化が徹底し、逆に財政力のある都市ほど無償化が遅れた理由は、第一に、町村民の負担能力が弱かったこと、第二に、税収依存度が低く、使用料・手数料などの受益者負担に大きく依存していた当時の都市では、授業料が格好の受益者負担金とされ、借金財政の有力な担保財源とみなされたこと、などによると考えられる。

(8) 文部省『日本帝國文部省第四五年報』（下巻）により、大正六年度の義務教育費に占める授業料の市別割合を調べてみると、同割合が二〇%を超えた市区は一一団体あり、なかでも、佐世保市の三〇・六%、呉市二七・三%、青森市二六・五%、横須賀市二五・八%、函館区二五・二%などが高かった。いわゆる大都市の、横浜市

二〇・五%、名古屋市一四・五%、東京市一三・四%の諸市も低い水準ではなかった。さらに、同年度の義務教育ニ属スル授業料収入総額、一三三万一二六八円に対して、六大都市の同上額は七七万七六二九円に上り、全体の五八・四%を占めていた。

(9) この時期の郡部における、授業料廃止に伴う寄付金への依存の高まりは、教員と地方有力者層との情実的結びつきを強め、教員の地位を不安定なものとした。以下、前掲『文部省第四五年報』（下巻、六七―七八頁）により、大正六年度における尋常小学校教員月俸平均額をみると、全体では、本科正教員（小学校二二四八一錢、尋常小学校一八四三三錢）、専科正教員一三四五三錢、准教員一二四二八錢、代用教員九四八九錢となっており、正教員と代用教員とは二倍以上の格差があった。また、冷遇されていた代用教員の割合は、財政力の弱い地方に多かった。全体に占める代用教員の割合が最高だったのは、北海道三二・〇%で、これに対し、東京府は五・八%にすぎなかった。最後に、教員月俸平均額の地域差を、東京府と青森県との比較でみると、本科正教員（小学校）は、東京三〇四八錢に対し、青森一八四七九錢、代用教員では、前者一五四七錢に対し、後者六四三錢、と月俸額にして九―一四%の格差がある。以上にみた、教員給与の地域的格差や身分の不安定化は、後述するように、教員優遇論や教育改善論としての国庫補助要求が強く叫ばれてくる背景ともなったのである。

三 市町村義務教育費国庫負担金の成立

一 成立過程

小学校教育費に対する国庫補助金の歴史は古く、学制発布（明治六年）⁽¹⁾までさかのぼることができるが、総じて量的質的に貧弱であった。⁽¹⁾小学校費の中心をなした教員給与本俸にはなく、年功加俸や特別加俸、退職料や遺族扶助料等の周辺部分への小額補助によって、明治二〇年代からの小学校費にたいする国庫補助の強い要望は、糊塗されてきた。⁽²⁾ところが、日露戦後の明治末期から状況は一変し、さきにもたように義務教育制の定着にともない義務教育費は急膨張した。この膨らんだ義務教育費負担に苦しむ、地主層を中心とする町村民の間から、台頭してきた政党を巻き込むかたちで、小学校教育費国庫補助の請願運動がまきおこった。こうして明治末から大正前期にかけて、小学校費国庫補助問題は総選挙の争点ともなり、しだいに重要な政治問題と化してきていた。

一九一六（大正五）年、町村長会や帝国農会などからの小学校費国庫支弁または補助を要求する声の高まりに応じて、立憲政友会、憲政党が教員俸給増額および町村負担軽減のための国庫補助案を発表し、翌一七年には立憲国民党や維新会も加わり、四政党がきそって小学校教育費国庫補助に関するほぼ同一内容の法案や建議案⁽³⁾を提出するに至り、もはや小学校教育費にたいする国庫補助は動かしがたい世論となった。この四案は委員

市町村義務教育費国庫負担金の成立

会において一括して「市町村義務教育費国庫補助ニ関スル建議」にまとめられたが、政府はこの建議をうけて次期帝国議会（第四〇議会）にこれに関する法案を提出することを約束した。

ところで、こうした小学校費国庫補助に関する多くの請願や建議には、その補助要求の理由として主張されてきた根拠が二つあった。一つは教員の優遇による小学校教育の改善であり、もう一つは市町村財政の救済である。この負担金要求の目的は、歴史的にみると、最初は前者に重点がおかれ、その後しだいに後者に比重が移された。⁽⁴⁾このような負担金要求の目的の変化は、第一章でみたような一九一〇年代における市町村財政の窮乏化によるものであった。

ちょうど第一次大戦に参戦し内外ともに積極的な帝国主義政策をおしすすめていた寺内内閣は、こうした市町村財政の窮乏化と変質を背景として、懸案の学制改革問題解決の重要性を認識するに至った。一九一七（大正六）年九月岡田良平文相は、これまでの「教育調査会」を廃止し「臨時教育会議」⁽⁵⁾を設けて、大正から昭和初期にかけ、わが国の教育行政の基本的方向を規定したこの会議に、全般的な学制改革の一環として「小学校教育ニ関シ改善ヲ施スヘキモノナキカ、若シ之アリトセバ其ノ要点及方法如何」という諮問をした。これにたいする臨時教育会議の答申（大正六年十一月一日）は、とくに「政府ニ於テ此際至急実施セラルルノ必要アリト認ム」事項として、「市町

市町村義務教育費国庫負担金の成立

一九二

村立小学校教員俸給ハ国庫及市町村ノ連帶支弁トシ国庫支出金額ハ右教員俸給ノ半額ニ達セシメムコトヲ期スヘシ」とし、また、「国庫支出金ヲ分配支給スルニハ最モ有効ナル方法ニ依ルヘシ」とした。さらにその「希望事項」のなかで、「政府ハ教員ノ増俸ヲ行フト同時ニ市町村ノ負担ヲ軽減シ地方ノ財政及税制ヲ整理シ」と述べ、従来なされてきた負担金要求の二つの目的を肯定している。しかも、これまではただ漠然と「市町村財政の救済」とか「市町村負担の軽減」とされていたものが、答申ではかなり具体的に「地方ノ財政及税制ノ整理」ととらえられた。この臨時教育会議の答申や審議過程で取り上げられた税財政整理論についてはあらためて次節で検討を加えたい。

こうして、一九一八（大正七）年一月政府は、臨時教育会議答申や各種の建議案にもとづき第四〇帝國議會に「市町村立小学校教員俸給国庫負担法案」を提出した。この法案は、衆議院において条文中の市町村立小学校を市町村立尋常小学校に修正し、名称を「市町村義務教育費国庫負担法」と改めただけで可決成立し、同年三月二七日公布（法律第一八号）され、四月一日より施行された。

二 負担金の目的の二重性

市町村義務教育費国庫負担金は、市町村の最大の国政委任事務費であつた小学校費（尋常小学校教員給与）にたいする特定補助金であるが、さきにも触れたように、特定補助金であることに対応する「教育の改善」という目的のほかに「市町村財政

の救済」という財政補給金としての目的ももった。この点に、この負担金の歴史的特徴がある。

まず、小学教育の改善（教員の優遇）である。すでに明治末期から膨張する義務教育費の負担にあえいでいた市町村は、有力な一財源だった授業料収入を無償化の徹底により失っていく過程で、その財政負担の重荷を小学校教員給与にシワ寄せすることが多かった。すなわち、「動モスレハ教員ハ町村有力者ノ左右スル所トナリ其ノ地位モ亦安固ナラス甚シキハ市町村財政ノ状況如何ニヨリテハ往々教員俸給ノ支払ニモ延滞ヲ来スモノアリ此ノ如キハ優良ナル教員ヲシテ其ノ地位ニ安ンセシムル所以ニアラサル」⁽⁸⁾状況にあった。そこで、国民教育を改善しようとするなら、まず教員の待遇を厚くしその地位を確保するために少なくとも市町村立小学校教員給与にたいし国庫より相当の金額を支出すべきであるとする、教育改善論（教員増俸論）が臨時教育会議の審議過程でもつよく主張されたのである。

ところで、この「教育改善」とは実際にはどのような意図と内容を秘めていたのであろうか。臨時教育会議は、さきの第一回答申につづいて第二回目「小学教育の改善に関する」⁽⁹⁾答申（大正六年二月六日）をした。この答申は、その第一項で「小学教育ニ於テハ国民道德教育ノ徹底ヲ期シ児童ノ道德的信念ヲ鞏固ニシ殊ニ帝國臣民タルノ根基ヲ養フニ一層ノ力ヲ用フルノ必要アリ」と認め、さらに、「児童身体ノ健全ナル発達ヲ図ルカ為ニ一層適切ナル方法ヲ講スル」（これは後に小学校教育、

へ、の兵式体操の導入として結実する『筆者』）よう要望したが、その理由を「我國民ノ思想ハ建国三千年來ノ歴史ニ胚胎スルモノニシテ外来ノ思想ニ依リテ一朝ニシテ容易ニ揺撼セラルル如キモノニアラスト雖モ外来ノ悪影響ヲ予防シ飽クマテ尊嚴ナル我國体ヲ維持シ益々國光ヲ宣揚セン」がためであり、身体の発達を図るのは、「國民ノ身体健全ニシテ体力強盛ナルコトハ國家ヲ維持發展スル上ニ大關係アルハ今回歐洲大戰ノ教訓トシテ一層深く感知」したからであると述べている。

さらに、この臨時教育會議答申が市町村義務教育費國庫負担法の実施にあたりいかなる影響をあたえたかは、つぎに引用する、文部大臣の発した同法施行に関する訓令（大正七年四月）にあきらかであろう。

「若シ夫レ今次戦乱ノ結果トシテ必然來ルヘキ列國情勢ノ推移ト其ノ國民思想ノ變化トニ想到スレハ、戦後ニ処スヘキ我小学校教育施設ノ綱領ハ、教育ニ関スル勅語（いわゆる教育勅語『筆者』）ノ聖旨ヲ奉体シテ益々力ヲ國民道德ノ振興ニ致シ、牢乎拔クヘカサル國家的精神ヲ養ヒ、又克ク時勢ノ進歩ニ順応シテ、内ハ國運ノ發達ニ貢獻シ、外ハ國際競争場裡ニ立チテ帝國ノ使命ヲ完ウスルニ足ルヘキ國民ヲ作ルニ在リ⁽¹⁰⁾

以上の引用により明らかなように、負担法は、第一次大戦による國際情勢の変化に対応した内外の帝國主義政策を推進するための「人作り」策として機能することも予定されていた。つ

市町村義務教育費國庫負担金の成立

まり、それは、外にあっては、帝國主義的侵略に欠くことのできない忠良かつ勇敢な兵士をつくりあげ、また内にあっては、前年のロシア革命の影響を受けにわかに活発化していた、労働者・農民を中心とする階級運動や、それにもなう國民思想の動揺にたいする予防策として、國民思想を統合するという狙いを潜めていた。負担法は、この狙いを実現するために、増俸という名目により教員を帝國主義國家機構に従属させその末端部（学校）におけるイデオロギー伝達の有効な装置とするための、いいかえれば、國民思想の統合を期する文教政策を貫徹させるための、有力な財政的手段として機能することを他面では予定されていたのである。

さて、負担金の目的として臨時教育會議の審議過程で論議されたもうひとつの論点は、市町村財政の救済（負担の軽減）であった。

この時期の市町村財政とくに町村財政の窮乏化については、すでにみてきたように、小学校費等の國政委任事務費の重圧のもとで、唯一課税制限のなかった戸数割附加税の乱徴がおこなわれ税負担の不公平は著しかった。そこで臨時教育會議でも、教員待遇改善の基盤である市町村財政の緩和に重点をおく、地方財政緩和論が主張された。この地方財政緩和論を代表する江木干之は、國庫補助が行われる場合にはなによりもまず地方の税制と行政の改善に重点を置くべきであるとして、つぎのように述べている。

「今日ノ時勢ハ矢張り濡手拭ト同様デ町村ノ財政ナドハ絞レバ絞ル程出ルト云フヤウナ方法ニナツテ居ル、……我國ハ……国税ニハ制限ヲ設ケテ居ル、所得税、營業稅各々制限ヲ設ケテ居ルガ、併シ其外ニ大キナ穴ガアリマス、戸數割ト云フ大キナ穴ガアルカラ、絞レバ絞ル程矢張り出ル、……ドウカ此コトハ町村行政ノ整理ノ上ニモ最も必要ナコトデアラウト思ヒマスカラ、今度教育費ノ国庫支弁ト云フコトハ數千萬元ノ金デモ支出セラレタ場合ニハ町村ノ税制モ此所デ整理セラレ……タナラバ余程町村ノ財政ハ救ヘルモノト考ヘル、今日デハ……財産ヲ標準ニシテ戸數割ヲ出スト云フ所カラ、彼ノ人ハ土地ヲ沢山持ツテ居ルカラ、或ル人ハ十錢出シテモ或ル人ハ五百円出ス、スレバ地租ノ制限ハ何ノ為ニシタンダ、国税ノ制限モ底抜ニナツテ仕舞フ……此教育費ガ国庫支弁ニナリマシテ第一ニ町村ニ対シテ是等ノ整理ヲセラルル、斯ウ云フコトニナリマシタナラバ、始めテ町村モ国庫支弁ノ為ニ悉クトハ言ヒマセヌガ、或ル町村ノ如キハ幾ラカ肩ヲ休メルト云フコトガアルカモ知レヌト思フ(傍点筆者)⁽¹¹⁾」

このように江木は、税制整理、特に町村の戸數割を整理し負担軽減をはかるよう主張しているが、そこには、「濡手拭」と同じく「絞レバ絞ル程出ル」戸數割課税という「大キナ穴」が現行地方税制にあいているため、これまで税源中央集中策の要だった国税附加税制度も「底抜ニナツテ仕舞フ」のではないかという、国家税源の涸渇をあやぶむ国家財政の立場が、色濃くに

じみでている。

このことは、臨時教育会議答申「理由」の起草案原文の該箇所⁽¹²⁾にいつそう明瞭に述べられていた。

「地方ノ財政及税制ノ整理ヲ希望セル所以ハ從來市町村ノ歳出中教育費ニ多額ノ支出ヲ要スルカ為ニ各費目ノ間往々ハ甚シキノ均衡ヲ失シ從テ市町村事業ノ円満ナル發達ヲ見ルコト能ハサルノ情況アリ又市町村ノ税制ニ於テハ国税ノ附加税ノ如キハ法律ヲ以テ其ノ税率ノ制限セラルルアリト雖モ戸別割ノ如キハ其ノ賦課ニ関シ何等法律上ノノ^{*}制限ナキモノアリテ地方ニ依リテハ往々甚シキ弊害ヲ生スルノミナラス又國家ノ税源ヲ涸渇セシムルニ至ルノ虞ナキニアラス之カ救正整理ハ地方行政上急務ニ属スヘシト雖モ之カ整理ヲ行フニハ地方ニ於テ市町村財政緩和ノ方策ヲ授ケサルヘカラスノ^{*}國庫カ市町村ノ一大負担タル教育費ニ對シ教員俸給ヲ連帶支出トナシ市町村ノ負担ヲ軽減スルニ方リテ地方ノ財政及税制ニ對シ整理ヲ行フハ寔ニ必要ニシテ而モ時宜ニ^{*}ハ適セルモノト云ハサルヘカラス茲ニ地方財政税制ノ整理ヲ希望セル所以ナリ^{*}(傍点筆者)」

△ 内の部分は答申文では削除又は修正されたもの。^{*}、^{*}はそれぞれ次のように修正された。^{*}「制限ナキヲ以テ諸種国税ノ權衡ヲ案ルノ結果ヲ生スルノミナラス地方ニ依リテハ往々弊害ヲ生スルノ虞ナシトセス今ヤ」^{*}「適シタルモノト思惟セルヲ以テナリ」

ここで注目すべき点は、答申の述べている、市町村の負担軽減にあたって行う必要のある税制整理が、国と地方を通ずる行財政の根本的改革を意味するのではなくて、国家税源涸渇の虞れをもたらす戸数割の整理を意味していること、いいかえれば、四年後の大正一〇年に制定される府県税戸数割規則（後述）によって底抜けになった国税附加税制度を補強し地方課税制限体系を完成させることを意味していることであり、さらには、こうした整理を行いやすくなるための市町村財政緩和策として、負担金制度を利用しようという意図が秘められていることである。

第四〇議会における法案の審議過程でも、負担金一〇〇万円をいかなる目的に使用するか、すなわち教員優遇（小学教育改善）に重点をおくか、それとも負担軽減（市町村財政救済）におくかに議論が集中した。議院間にあつては、衆議院では負担軽減に、貴族院では教員優遇に重点をおくとする意見が⁽¹³⁾つよかつた。文相岡田良平は、これに対して「教員優遇と申すことと、町村の補助と……両方の目的を同時に達する⁽¹⁴⁾」のであるとくり返し答弁し、内務次官水野練太郎もこれに同調していたが、いずれに重点を置くかという点については確答をさけていた。しかし、文部省と内務省の間に見解の相違はないといわれながら、その間におのずから重点の置き方に⁽¹⁵⁾違いがあり、委員会でもその食い違いを鋭く指摘されたのである。このように、負担金の目的をめぐる第四〇議会の法案審議では錯綜した議論

市町村義務教育費国庫負担金の成立

が展開された。だが、負担法成立の最も有力な原因は、市町村財政の窮乏化にあり、しかもこの市町村財政窮乏化の病源は、市町村財政とくに町村財政中最大の国政委任事務費として圧倒的比重を占めた義務教育費の負担にあった。したがって、これに對して国庫資金を交付することは、同時に地方財政の救済にも資することになるとみなされたのである。

三 負担金の配当と使途

小学教育改善（教員優遇）と市町村財政救済（負担軽減）という負担金の目的の二重性は、負担金の配当と使途に著しい影響を及ぼした。

負担法がこの二つの目的を同時に実現しようとするならば、まず、負担法第三条に規定されたような負担金の配当標準が重要な問題となる。この点も第四〇議会の審議過程でしつように論議されたところである。負担法第三条によれば、負担金の九割は、その半額を正・准教員数に、他の半額を就学児童数に比例して交付することとしている。負担金配当標準を正・准教員数と就学児童数としたのは、一つには、負担法が小学教育改善を目的とし負担金の交付対象を教員俸給に限定していたからであり、もう一つは、町村により就学児童数が少なく教員数が多いところやそれとは反対のところもあつて、一方の標準だけによる場合には配当金額に不均衡を生ずるおそれがあつたからである。しかし、代用教員が含まれていない点や学齡児童数ではなく就学児童数とした点は、代用教員が多く就学率の悪かつた

貧弱町村には不利に作用したといえる。そこで戸数割附加税を配当標準のひとつに加えるべきだとの修正意見も出たが、人為的に動かされやすい（戸数割は大部分が見立割課税方式であった）という理由から採用されなかった。こうして、第三条による普通交付金は、支出実績を重視する傾向が強く、「富むものは益々富む。学び得るものは益々学び得る」という、この種の特定補助金には運命的である比例的性格がつよかった。

右のような第三条の欠陥を補完するため、第四条において負担金の一割以内の金額を文部大臣の認定する「資力薄弱ナル町村」に特別交付することとされた。資力薄弱町村への負担金配当の標準については、すでに岡田文相が議会で資力に係るいろいろな標準（戸数割の負担割合、賦課税の割合、教育費の比重など）により総合的に判定する意向を表明していたが、明確な標準は未定のままであった。負担法施行にもなつて定められた市町村義務教育費国庫負担法施行規程（文部省訓令第四号、大正七年四月八日）でも、「負担法第四条ニ依ル国庫支出金ノ交付ニ関シテハ別ニ定ムルトコロニ依ルヘシ」（第六条）とされていたが、結局は法制化されなかった。

この認定標準に関して、政府は、大正七年五月一八日地方長官會議に、同月二〇日視学官會議に、それぞれ「市町村義務教育費国庫負担法第四条に規定せる資力薄弱なる町村の認定方法及び之に交付すべき金額決定方に関し意見を問ふ」と諮問した。地方長官會議では意見交換にとどまつたが、視学官會議は

調査のうえ、一戸当たりの直接国税額や戸数割附加税額などを認定標準とした答申を行った⁽¹⁹⁾。この答申が、資力薄弱町村の認定標準やそれに対する交付金額決定標準として、行政上どこまで反映されたかは実証できない。しかし、認定標準として、直接国税一戸当たり納額や戸数割附加税一戸当たり納額を採用している点は、大正一二年の負担金増額にさいして法制化された特別市町村の認定標準（市町村義務教育費国庫負担法ノ施行ニ関スル件）大正一二年六月一九日、勅令三一五号）にも踏襲された。

大正七年度における資力薄弱町村の認定状況をみたのが第一五表である。これによると、資力薄弱町村数は、三一六一町村に上り、同年度の全町村数一万二二七二に対し二六%を占め、政府が資力薄弱町村として議会で想定していた、町村費の五割以上を教育費にあてている二四〇〇余の町村数⁽²⁰⁾をはるかに凌駕するものであった。これは、教育費比重という標準以外に、直接国税額や戸数割附加税額など財政力の状態を示す指標も重くみたことの現れであろう。また同表により道府県別に全町村数に占める資力薄弱町村の割合をみると、地方間にかんがりの格差がみられる。財政窮乏町村の多いところとしては、北海道や、岩手、長崎、青森、山形、静岡、沖縄、埼玉、長野、群馬の諸県があげられ、さらに大都市近郊の東京府下や兵庫県下の町村にも窮乏するものが多かった。

こうして、資力薄弱町村は、教育費の過重、直接国税の担税

第15表 資力薄弱町村の道府県別割合（大正7年度）

	町村数 I	資力薄弱 町村数 II	II/I %		町村数 I	資力薄弱 町村数 II	II/I %
北海道	301	185	61.5	山形	229	78	34.1
東京	197	63	32.0	秋田	239	40	16.7
京都	269	30	11.2	福島	178	28	15.7
大阪	297	47	15.8	石川	220	31	14.1
神奈川	198	28	14.1	富山	269	70	26.0
兵庫	424	213	50.2	鳥取	192	44	22.9
長崎	198	103	52.0	島根	287	36	12.5
新潟	415	84	20.2	岡山	401	106	26.4
埼玉	372	122	32.8	広島	428	113	26.4
群馬	206	62	30.1	山口	225	48	21.3
千葉	349	96	27.5	和歌山	231	48	20.8
茨城	380	29	7.6	徳島	139	34	24.5
栃木	175	40	22.9	香川	176	41	23.3
奈良	154	32	20.8	愛媛	296	58	19.6
三重	337	46	13.6	高知	196	50	25.5
愛知	262	55	21.0	福岡	337	64	19.0
静岡	339	128	37.8	大分	257	37	14.4
山梨	242	68	28.1	佐賀	134	36	26.9
滋賀	202	54	26.7	熊本	363	62	17.1
岐阜	342	69	20.2	宮崎	100	27	27.0
長野	392	125	31.9	鹿児島	141	41	29.1
宮城	203	53	26.1	沖縄	53	18	34.0
福島	419	108	25.8				
岩手	240	139	57.9				
青森	168	72	42.9	総計	12,172	3,161	26.0

（備考） 道府県別町村数は、内閣統計局編『日本帝国第38統計年鑑』 pp. 4～5により、資力薄弱町村数は、文部省普通学務局『地方教育財政一斑』大正12年刊、p.51に拠る。

力の弱さや戸数割附加税の過重負担を主な目安として認定され、全体では一〇〇万円を限度として増額配当されることになった。これは、第三条による普通交付金の不均衡作用を補正し、さらに、義務教育無償化の跛行性により増幅されていた、市町村財政の不均等を是正することをねらいとしていたとみるべきであろう。このように、負担法の配当標準からみるなら、第三条は特定補助金としての比例的性格が濃く、第四条は資力薄弱町村への財政補給金としての傾斜的性格がよかった。

では、こうした負担法の性格は、実際の負担金の配当状況にどのような作用を及ぼしたのであろうか。負担法による負担金一〇〇〇万円は、臨時教育会議答申の示した半額国庫負担主義には遠く及ばなかったが、初年度の一九一八（大正七）年には、市町村小学校費総額九〇五四万二二九円の一一％、同教員俸給総額

(単位; 円)

一九八

(備考) 郡部に対する負担金配当額のうち、資力薄弱町村に対する分は、文部省普通学務局『地方教育財政一斑』大正12年5月刊、p.381より、他の数値は、『日本帝国文部省第46年報』下巻より算出した。但し、市部郡部の負担金配当額には、北海道旧土人保護法による国庫補助額及び小笠原島地方費に係る国庫補助額を含まない。

第17表 義務教育費に対する負担金の市部郡部別配当割合の推移 (単位: 円)

		市 部		郡 部		Ⅱ / Ⅰ	Ⅳ / Ⅲ
		義務教育費 (Ⅰ)	配 当 額 (Ⅱ)	義務教育費 (Ⅲ)	配 当 額 (Ⅳ)	%	%
大 正	7	16,483,236	1,159,394	61,427,249	8,809,412	7.0	14.3
	8	25,357,237	1,184,937	91,356,019	8,977,287	4.7	9.8
	9	36,432,123	1,262,039	124,752,523	8,747,631	3.5	7.0
	10	44,574,203	1,332,280	129,999,523	8,839,374	3.0	6.8
	11	43,277,158	1,395,034	140,793,465	9,155,318	3.2	6.5
	12	48,473,879	3,818,724	147,628,113	36,717,345	7.9	24.9
	13	46,794,483	3,952,505	156,519,938	37,041,170	8.4	23.7
	14	56,421,715	4,246,811	154,858,336	36,182,707	7.5	23.4
	15	74,136,023	7,708,989	167,600,270	63,332,627	10.4	37.8

(備考) 文部省『日本帝國文部省年報』第46年報～第54年報、各下巻より算出。

市町村義務教育費国庫負担金の成立

四九六三万四
六八八円の二
〇% (尋常小
学校教員俸給
総額では二三
・一%) に相
当した。この
初年度におけ
る負担金の市
町村への配当
が第一六表で
ある。文部省
『日本帝國文
部省第四六年
報』によると、
負担金交付総
額は九九六万
八八〇六円で
あり、市部郡
別にみれば、
総額では市
部一・一五万

九三九四円にたいし郡部八八〇万九四一二円と後者が前者の約
七・六倍に達した。また、義務教育費に対する負担金配当額の
割合では、市部七・〇%にたいし郡部は一四・三%と二倍強を
占め、それだけ後者に厚く配当されていたことがわかる。市部
のなかでも、大阪府、兵庫県、京都府、東京府などの大都市部
の割合は低い、徳島県、沖縄県、福島県などの地方都市部で
は高かった。この傾向は郡部においてもみられる。

負担金の市部郡部別割合は、その後の負担金増額につれて変
化した、これを示したのは第一七表である。これによると、
義務教育費に対する負担金配当割合は、市部対郡部の比率が大
正七年度から一一年度まではほぼ一対二であったのにたいし
て、大正一二年の増額にともなう一対三と拡大し、同一五年
の増額時にはそれが一対三・六とさらに広がった。以上のよう
に、負担金は、成立後増額の度毎に、市部よりも郡部へ厚く配
当するという傾斜的性格をますます強めていったのである。

ところで、このように配当された負担金の実際の使途はどう
であったのだろうか。負担法第一条によれば、市町村立尋常小
学校の正・准教員の俸給に要する費用に充当されることは明白
であった。つまり、法律上、負担金の使途は市町村立尋常小学
校教員俸給費と明定されていた。しかし、大正七年四月一六日
市町村義務教育費国庫負担法の施行に関する勅令(第七五号)
が定められ、その第一条に「文部大臣ハ市町村義務教育費国庫
負担法第三条及第四条ノ規定ニ依リ国庫支出金ヲ交付スル場合

市町村義務教育費国庫負担金の成立

二〇〇

ニ於テ其ノ支途ニ関シ必要ナル事項ヲ市町村ニ命スルコトヲ得⁽²²⁾とされた(同日文部省令第七号によりこの職権は地方長官に委任された)。これによって、明治憲法下、天皇の大権により帝国議会の協賛を経ずに発せられる法規(勅令)の形で、文部大臣は負担金の使途に關し「必要ナル事項」を市町村に命じうることになった。この勅令にもとづき、内務省地方局長、大藏省主税局長および文部省普通学務局長連名のつぎのような依命通牒(大正七年四月一七日)が発せられた。

「此際相当ノ増俸ヲ為ストモニ、本法ノ施行ニ因リ市町村ノ財政ニ生ズル余裕ハ、其ノ一部ヲ以テ教育改善ニ要スル費用ニ充ツルノ外、之ヲ住民ノ負担軽減ニ充ツルコトニ措置セシメラレ度、而シテ右ハ主トシテ戸数割附加税(家屋税施行ノ地ニアリテハ家屋税附加税)ノ課税ヲ減ズル様致度」⁽²³⁾
この依命通牒とさきの勅令(第七五号)の間には大きな食い違いがある。すなわち、勅令は、負担金の使途に關する行政的裁量を認めることによって、負担金の法的性格(教育特定補助金)をも「勅令」という法形式により変更する可能性を潜めていた。だが、この依命通牒が命じているのは、一〇〇〇万円の負担金そのものの使途ではなく、負担金の交付により生ずる市町村財政の「余裕財源」一〇〇〇万円の使途である。⁽²⁴⁾したがって、形式上は一〇〇〇万円の負担金は市町村立尋常小学校教員俸給費に使われ、それにより浮いた市町村の一〇〇〇万円の「余裕財源」を教育改善(教員増俸)と負担軽減(戸数割附加

税の軽減)に充當せよとの意味であつた。こうして形の上では、負担金の教育特定補助金としての法的性格は堅持された。しかし、負担金交付にともなつて生ずる「余裕財源」の使途の制約という迂回的方法によつて、教育改善と負担軽減という、負担法に課せられた二重の目的を同時に実現しようとしたことは、負担金の實際上の性格を曖昧にした。また、負担法は、市町村に生ずる「余裕財源」までも制約することになり、かえつて国庫補助金による市町村「自治」への介入を招くことになつたのである。

従来、負担金の實際の使途の状況は不明確であつたが、最近の高倉翔氏の研究によれば、大正七年度において負担金一〇〇〇万円のうち八〇六万一千三百六十六円(八〇・六%)が教員増俸に充當され、残額二〇〇万円弱が負担軽減に充當されたとされている。いづれにせよ、負担金の大部分が教員給の増俸に充てられたことは確実だつた。つまり、負担法は、制度の實際の運用上、負担金の本来の性格(特定補助金)とあわせて財政補給金Ⅱ地方財政調整金の性格をもつたが、成立当初は、小学教育改善、教員増俸が優先され、大体において特定補助金として機能したといえる。

しかし、地方財政救済の要求は深刻でありかつ根強く、負担法が財政補給金の性格を強化していくことは時間の問題であつた。⁽²⁵⁾事実、一九二三(大正一二)年の負担金増額に際して、増額分三〇〇〇万円の實際上の使途は、学級増に伴う費用三八四

万六千円、学校營繕費一九一万三千円、その他諸費に二八四万九千円が充てられ、教員給増加には五四三万七千円が、残り一六〇五万八千円はすべて市町村負担軽減（うち一五五九万五千円は戸数割附加税軽減に）充当された。二六（大正一五）年には、さらに三〇〇〇万円増額され総額七〇〇〇万円となったが、その使途は、国税徴収交付金の減収補填二三八万円、営業税中不適当なる課目廃止による附加税の減収補填に一〇三万円、雑種税中の同右減収補填に二八万二千円、戸数割並びにこれに代るものとして増課する家屋税の減税に充当するものに二六三〇万八千円の多額が充てられた。増額分三〇〇〇万円のすべてが負担軽減Ⅱ税制整理に使用されたわけである。

この間の千葉県における負担金の使途別充当状況の変化をみたのが第一八表である。これによっても、負担金の増額のたびに住民負担軽減に充当される負担金額が飛躍的に増加していることがわかる。千葉県では、大正一二年の増額に際して交付金九八万一千五百一十円のうち六四万五〇五円を住民負担軽減に充したが、これは交付金総額の六五・三％を占めた。大正一五年の増額では、この割合は七七・六％に達した。今や、千葉県では、市町村義務教育費国庫負担金は、教育特定補助金であるよりも、戸数割附加税の軽減という税制整理の目的を果たす財政補給金と化すに至ったといえよう。

かくして、市町村義務教育費国庫負担金は、負担法第一条に規定された教育補助金としての本来的性格のほかに、それとは

市町村義務教育費国庫負担金の成立

第18表 千葉県における負担金の使途別充当状況の推移 (単位: 円)

	交付金額 (Ⅰ)	使 途 別 内 訳			Ⅱ/Ⅰ %
		教 員 増 俸 充 当 額	教 育 施 設 改 善 充 当 額	住 民 負 担 軽 減 充 当 額 (Ⅱ)	
大 正 7	252,236	220,776	25,425	6,035	2.4
8	244,529	231,087	9,333	4,109	1.7
9	255,673	234,624	4,223	16,826	6.6
10	245,071	226,558	1,715	16,798	6.9
11	245,354	200,663	11,325	33,366	13.6
12	981,531	270,349	70,677	640,505	65.3
13	972,524	273,380	88,693	610,451	62.8
14	959,093	314,019	97,104	547,970	57.1
15	1,700,522	27,108	353,293	1,320,121	77.6

- (備考) 1. [出所] 千葉県教育委員会編『千葉県教育百年史』第2巻, 昭和49年, p. 50.
2. 表中「住民負担軽減」とは戸数割附加税等の軽減をいう。

市町村義務教育費国庫負担金の成立

別の経路、すなわち、議会の協賛を経ず天皇の大権により発せられる勅令↓文部大臣↓依命通牒↓地方長官↓市町村長という行政的経路をへて、市町村負担軽減（戸数割附加税の軽減）を目的とする財政補給金の性格を併せ有つことになった。第四条により資力薄弱町村に交付される特別交付金は、成立直後のこの時点では、義務教育無償化の跛行性による「教育財政」上の不均衡を是正するという、限定された財政調整機能しかもたなかったが、大正末から昭和初期にかけて地方財政の不均等が激化するのにもなつて、また負担金が財政補給金的性格を強めていくのにもなつて、その財政調整機能も漸次つよまつていったのである。³⁰

四 中央集権的地方財政構造の再編成と負担金の役割

第一章でみてきたように、明治地方財政制度は、明治末から第一次大戦にかけての時期に進行した市町村財政の窮乏化と構造的变化にみられるように、危機におちいり破綻しつつあった。すなわち、明治地方財政制度の基本的枠組み（一）国政事務の市町村分任制Ⅱ国政委任事務費の優位、（二）国家財源の擁護Ⅱ国税附加税制度による地方課税制限）↓義務教育費の膨張↓戸数割附加税の乱徴↓国税附加税制度の形骸化↓国家税源涸渇の危機、というメカニズムによって地方財政の「明治的中央集権構造」自体が抜きがたいジレンマに陥っていた。政府は、このようなジレンマを克服する道として、つぎの二つの道の分岐点に立たされていたといえる。つまり、明治地方財政制度の「官治

性」を規定した基本的枠組みを修正するかどうか、また修正しない場合にはさきのジレンマにどう対処するか、いいかえれば、行財政の分権化をめざす、根本的税制整理を軸とした国・地方を通ずる税財政改革の断行という第一の道をとるか、それとも、明治地方財政制度の基本的枠組みは変えずに、財政システムとしての中央集権形態を修正する方向、すなわち国庫補助金による中央集権構造の再編・補修という第二の道をとるか、この二つの岐路に立たされていた。

第一の道に沿った試みもなされた。すでに臨時教育会議の審議過程でも、戸数割課税等の整理の必要性はつよく叫ばれていた。だが、大正七年度決算によれば、戸数割は、道府県税分と市町村税分を合せて総額一億一三二八万円に上り、同年度の国税所得税収入額とほぼ同規模であった。したがって、戸数割の整理は抜本的税制整理によらなければ困難な状態だったといえる。こうしたなかで、大正八年第四一議會で「財政整理ニ関スル臨時調査機関設置ノ建議」³¹がなされ、翌年五月政府は臨時財政経済調査会を設けた。同調査会は大正一一年七月に税制整理案を答申したが、これは、国税に一般所得税の補完税として一般財産税を創設することによって地租および営業税を全部地方に委譲するという、文字通りの根本的税制整理案であった。だが結局この案は、財産税創設反対論が強硬となつたために政府の参考案にとどめられ目の目をみずきに終つた。後に、地方独立税主義にもとづく地方分権的税制改革論といわれた「両税委譲

案」(昭和四年田中内閣提案)の挫折に結着をみたように、この根本的税制整理を志向する第一の道は、一〇年の係争を経て結局は実現しなかったのである。

これに代って場当り的な税制整理が行われた。政府は、まず、大正一〇年に府県税戸数割規則を制定し、従来その賦課になんら規制のなかった戸数割課税に初めて一定の基準を定めその課税力を拘束した。次いで、大正一五年にはより規模の大きい地方税制整理を行った。この整理も、主として府県と市町村間の税源移動や独立税制度の整備に主力がおかれ、若干の負担の均衡化や一時的な財源補給、さらに税制のある程度の近代化を達成したものの、結局は従来の地方税源内における弥縫的整理に終ったのである。⁽³²⁾

以上のような、大正中期から末期にかける税制整理の経過とは対蹠的に、義務教育費国庫負担金は、地方財政窮迫の緩和という税制整理の目的の一部(戸数割附加税の軽減)を負担金増額に際して充たしていき、財政補給金としての性格を強めていった。

では、なぜ義務教育費国庫負担金という特定補助金によって財政調整的財政政策の道をとったのであろうか。国と地方の行政事務の再配分をせず、根本的税制整理も実施しないという前提の下では、つまり、明治地方財政制度の基本的枠組みを堅持しながら市町村財政の構造的変質に対応しようとするかぎりでは、国庫補助金による、地方財政の中央集権構造の再編成が、

市町村義務教育費国庫負担金の成立

最も効率的な方法であったといえる。また、義務教育は貧富の別なく課せられる強制教育の一面をもつため、義務教育費は、「画一的」で「ナショナル」な性格の経費となり、市町村の経費構造に対して都市、農山漁村を問わず人口(児童数)に比例した一般的構造をもたらすものであった。それゆえ、歳出に占める義務教育費の比重が高ければ高いほど、この経費に対して交付される国庫資金は、財源補給金としての役割を果たす可能性が大きかった。特に、義務教育費負担の重圧は、それにあえていた町村住民には、戸数割附加税重課の苦痛と一体のものと映り、それゆえ義務教育費に対する国庫補助金に税制整理の代役を課しやすい状況が醸成されていたといえる。このような地方財政政策面からの条件が、時の文教政策と結合したのである。

第一次大戦を契機に、帝国主義国家として本格的に台頭しつつあったわが国は、ちょうど教育体制の再編成期にあり、教育内容改善、動揺する国民思想の統合策をいそぐ必要に迫られて、国家のイデオロギー伝達装置としての学校施設の整備、地方教員の地位向上と国家機構への従属と固定化を図るため、宿願の義務教育費に対する本格的国庫補助策の実施を求められていた。こうした国庫補助金政策による義務教育への国家的統制の道が、義務教育費国庫負担金による中央集権的財政調整の道と適合したからにほかならなかった。

かくして、大正中期以降、政界の一方の花形となった、地方独

市町村義務教育費国庫負担金の成立

立税主義と地方分権的税制改革をめざす両税委議論と対抗しながら、現実の歴史的過程で実現していったのは、附加税主義の弥縫的税制整理であり、このような税制整理を補完しかつそれと連動する形で進化した、義務教育費国庫負担金の財政補給金的人格の強化であった。つまり、一九一八年に成立した市町村義務教育費国庫負担金の、昭和初期に至るまでの日本地方財政展開過程における役割は、危機にひんし破綻しつつあった、財産収入・附加税を中心とする明治期の中央集権的地方財政構造を、わが国における「帝国主義財政」の形成期に対応した、附加税・国庫補助金を軸とする体系へと再編成することにあつたといえる。この意味において、市町村義務教育費国庫負担金の成立は、こうしたわが国戦前期における地方財政の中央集権構造再編過程の一つの起点をなし、昭和初期以降、戦時国家独占資本主義のもとでの地方財政の国独資的再編過程を準備しているものであったといえよう。

(1) 学制発布当初すでに小学扶助委託金として文部省経費のごく一部が割かれていた。内藤三郎『教育財政学』(誠文堂新光社、一九五三年、三七頁)によれば、文部省経費の約一八％程度が、大学校を含む全学校への補助費に用いられた。

(2) この間の国庫補助金の歴史的経緯は、藤田武夫『日本地方財政発展史』(河出書房、一九四九年)、九九～一〇五頁、二三七～四一頁、中島太郎『近代日本教育制度史』(岩崎學術出版社、一九六九年)第四章第一節に詳しい。

二〇四

(3) この四案とは、「市町村立小学校費国庫補助法案」(尾崎行雄ほか九名提出)、「市町村教育費国庫補助に関する建議案」(原敬ほか七名提出)、「義務教育費国庫補助に関する建議案」(西村丹治郎ほか二名提出)、「小学校教員俸給国庫補助に関する建議案」(石黒潜一郎ほか六名提出)である(『大日本帝国議会誌』第一〇巻、一四二五頁)。

(4) 前掲書、藤田『発展史』二四二頁。

(5) 臨時教育会議は、日本教育政策史上、重要な位置を占めたが、この会議に関する最初の本格的研究書である『臨時教育会議の研究』(海後宗臣編、一九六〇年)は、「臨時教育会議は大正後半における教育の諸改革を進める基本方針を答申したものであって、この会議の審議が如何に行なわれ、そこに提出された答申内容に如何なる方策が盛り込まれたかは、日本近代教育史において注目すべき点であった。この答申が大正から昭和初年にかけての教育体制を決定したばかりでなく、その後昭和二年の新制度発足に至るまでのわが国の教育は、この臨時教育会議の答申の線によって決定されていたものであった」(同上書、一二頁)と述べている。

(6) 文部省教育史編纂会『明治以降教育制度発達史』第五巻、九一～九四頁。以下、臨時教育会議の答申内容の引用はすべてこれに拠った。

(7) 成立した負担法の内容を次に掲げておく。

市町村義務教育費国庫負担法

第一条 市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員ノ俸給ニ要スル費用ノ一部ハ国庫之ヲ負担ス

第二条 前条ノ規定ニ依リ国庫ノ負担トシテ支出スヘキ金額ハ毎年

度千万円ヲ下ラサルモノトス

第三条 国庫支出金ハ第四条ノ規定ニ依リ交付スル金額ヲ除キ其ノ半額ハ前年六月一日ニ於ケル市町村立尋常小学校ノ正教員及准教員ノ数ニ、他ノ半額ハ前年六月一日ニ於ケル市町村ノ就学児童数ニ比例シテ之ヲ市町村ニ交付ス

第四条 文部大臣ハ国庫支出金ノ十分ノ一ヲ超エサル範圍内ニ於テ實力薄弱ナル町村ニ対シ特ニ交付金額ヲ増加スルコトヲ得

第五条 本法ノ適用ニ付テハ市町村組合又ハ町村組合ハ之ヲ市町村ト看做ス、市制又ハ町村制ヲ施行セサル地域ニ於ケル市町村ニ準スヘキ公共団体、其ノ組合又ハ小学校設置区域亦同シ

本法ノ適用ニ付テハ市町村立尋常高等小学校ニ於テ尋常小学校ノ教科ヲ授クヘキ部分ハ、之ヲ市町村立尋常小学校ト看做ス

附則

本法ハ大正七年四月一日ヨリ之ヲ施行ス

(8) 臨時教育會議第一回答申「理由」(前掲書『明治以降教育制度發達史』第五卷、九二頁)。鳥取県の地元誌『因伯時報』は、次のような「月給の安い小学校教員と巡査」と題する四段抜きのかこみ記事を掲載し、「師範学校卒業生の突出し給与は一六円、巡査教習所出身者初任給は一五円五〇銭である。これでは物価高の時代を乗り切るには、独身者でなければおぼつかない。」(同誌、大正五年九月九日)と小学校教員の低給与の実態を問題としている。

(9) 前掲書『明治以降教育制度發達史』第五卷、九四一〇三頁。

(10) 前掲書、藤田『發展史』二四五〜六頁。

(11) 「臨時教育會議速記録(三号七〜九)」(前掲書『臨時教育會議の研究』六九頁)。

市町村義務教育費国庫負担金の成立

(12) 前掲書『臨時教育會議の研究』一三九頁。

(13) 前掲書、藤田『發展史』二四四〜五頁。

(14) 『帝國議會教育議事總覽』(臨川書房、一九七一年)第四卷、三九頁。

(15) この食い違いの指摘は、「文部次官ハ教員実質ノ改善ヲスルト言フ、内務次官ノ御答弁ニ依ルト、地方ノ負担ヲ軽減スルニ重キヲ置カレテ居ルト云フ如キ、文部内務両省ニ於テ此案ガ実現スルト、其割合ニ於テ必ズ各自御自分ノ目的ニ都合ノ好イヤウニ分配スルノデアラウ」(前掲書、藤田『發展史』二六五頁)としていた。

(16) 三浦藤作『義務教育費国庫負担問題沿革史』(一九二九年)七八頁。

(17) 同上書、八八〜九頁。

(18) 前掲書『明治以降教育制度發達史』第五卷、一一五頁。

(19) この視学官會議答申の内容は次のとおりである。

「道府県に於ける實力薄弱なる町村の認定方法及び同町村に交付すべき金額決定方は、大体左記の標準に依るを適当なりと認む。

實力薄弱なる町村認定の標準

一、直接国税(及び道地方税府県税)一戸当(又は一人当)の納額が道府県内一戸当(又は一人当)標準納額未満なること。

一、戸数(又は人口)が道府県内町村の標準戸数(又は標準人口)に達せざること。

一、町村税戸数割附加税一戸当(又は一人当)の納額が道府県内一戸当(又は一人当)標準納額を超過すること。

一、特殊の事情ある町村に就いては、前各項の標準を取捨斟酌し、又は他の事情を加ふること得。

市町村義務教育費国庫負担金の成立

資力薄弱なる町村に対する交付金決定標準

一、直接国税（及び道地方税府県税）総額に反比例すること。

一、戸数（又は人口）に正比例すること。

一、町村税戸数割附加税（一戸当（又は一人当）納額に正比例すること。

一、前三項に拠り難き特殊事情の存する町村に対しては、別に相当額又は相当配当率を定むること。」（三浦、前掲書、九〇～九一頁）

(20) 大正七年二月一日衆議院委員会における田所美治文部次官の答弁のなかで示された数（三浦、前掲書、八九頁）。

(21) 田中広太郎『地方財政』日本評論社、一九三〇年、一二六頁。

(22) 前掲書『明治以降教育制度発達史』第五卷、一一五頁。

(23) 『教育時論』一一八九号（大正七年四月二五日）、一四～一五頁。

(24) この依命通牒と同じ趣旨のことをすでに臨時教育会議において小松原英太郎主査委員長（枢密顧問官）が答弁している。「政府ハ其ノ一部ヲ以テ教員ノ増俸ニ充テルト云フ其ノ一部ト云フ意味ハ茲ニ一千万円乃至二千万円ト云フ金ヲ政府カラ支出シテ小学教員ノ俸給ニ充テルトニナリマスト、一千万円二千万円ト云フモノガ市町村ノ経費カラ浮イテ来ルノデアリマス、其浮イテ来ル金ノ一部ヲ教員ノ増俸ニ充テ、同時ニ市町村ノ負担ノ軽減シタルモノヲ以テ地方ノ財政及税制ノ整理ヲスル方ニ使フト云フ趣意デゴザイマス」（臨時教育会議速記録）五号六七、前掲書『臨時教育会議の研究』九二頁。

(25) 前掲書、田中広太郎『地方財政』は、「当時の資料は失われて明確ではないが、八五〇万円は教員の増俸にあてられた」（同上書、

一三〇頁）と述べている。

(26) 国立教育研究所『日本近代教育百年史』第二卷、教育政策②、一九七三年、一七六頁。

(27) 負担金が地方負担軽減＝戸数割附加税軽減に充当される場合、都市と農村における同税の負担の不均衡に応じて必然的に都市に薄く農村に厚く配当されることになり、その限りにおいて、財源補給機能に留まらず財政調整機能も果たすことになる。

(28) 内務省添田地方局長は、負担法施行にあたり今後の見通しを次のように述べていた。「然して此施行に依り本年度に於て幾程の地方費軽減をなし得るかに就いては未だ何等の確信を有せざるも、本年度に於ては恐らく巨額の軽減はなし得ざるべし。然しながら、教員給の増額は毎年実行さるべきものにあらざれば、年次を経るに従ひ且将来国庫負担の増額と相俟って相当の軽減を行ひ得べきは信じて疑わず。」（『教育時論』一一八九号、大正七年四月二五日、一五頁）

(29) 前掲書、田中広太郎『地方財政』一三三～三五頁。

(30) 一九二三（大正一二）年以降の市町村義務教育費国庫負担金制の地方財政調整問題、すなわち地方財政調整機能の拡大については、坂本忠次氏の研究「教育費をめぐる地方財政調整問題」（岡山大学『法経学会雑誌』第一七卷第三号所収）が特に詳しい。

(31) これは、大正八年二月一日、犬養毅氏外二名により提出され、「政府は朝野の学識経験あるものを以て組織したる臨時調査機関を設置し速に財政の整理に関する調査を為すべし」（『大日本帝國議会誌』第一一巻、一〇二二頁）とするものであった。

(32) 前掲書、藤田『發展史』三八〇頁。